OLOF PETERSSON

MAKT

EN SAMMANFATTNING AV MAKTUTREDNINGEN

PUBLICA

Makt

Olof Petersson

Makt

En sammanfattning av maktutredningen

PUBLICA

Publica ingår i C.E. Fritzes AB, som också ger ut böcker under namnen
Allmänna Förlaget, Norstedts Juridik och Aktuell Juridik

Adress till förlaget:
C.E. Fritzes AB, Box 6472, 113 82 Stockholm
Fax 08-690 90 70, telefon 08-690 91 00

Beställningar:
Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Fax 08-20 50 21, telefon 08-690 90 90

Makt
En sammanfattning av maktutredningen
Olof Petersson
Upplaga 1:2
ISBN 91-38-92062-X

Omslag: Hans Bergman

Graphic Systems AB, Göteborg 1993

Innehåll

Vad är makt?

"En maktrelation karaktäriseras av att någon har möjlighet att genomdriva sin vilja gentemot någon annan." (Max Weber)

"A har makt över B i den utsträckning som A kan få B att göra någonting som B annars inte skulle ha gjort." (Robert A. Dahl)

"Satsen 'A har makt över B' är liktydig med satsen 'A:s beteende orsakar B:s beteende'." (Herbert Simon)

"Makt är att åstadkomma avsedda effekter." (Bertrand Russell)

"Makt är förmågan att förverkliga sina intressen." (Gudmund Hernes)

"Makt är att få vad man vill ha." (Alvin I. Goodman)

"Ett maktförhållande existerar när (a) det råder en konflikt mellan A och B beträffande värderingar eller handlingskurs (b) B samtycker till A:s önskningar och (c) B gör det därför att han fruktar att A skall beröva honom ett eller flera värden som han sätter högre än de han skulle ha nått genom icke-samtycke." (Peter Bachrach & Morton S. Baratz)

"A utövar makt över B när A påverkar B på ett sätt som står i motsättning till B:s intressen." (Steven Lukes)

"Maktresurser är egenskaper hos en aktör som gör det möjligt för aktören att belöna eller bestraffa andra aktörer." (Walter Korpi)

"Makt motsvarar människans förmåga, inte endast att handla, men att handla gemensamt med andra." (Hannah Arendt)

"Makt är förmågan hos en samhällsklass att förverkliga sina speciella objektiva intressen." (Nicos Poulantzas)

Ett ord – många definitioner

Det råder ingen brist på förslag till hur begreppet makt bör definieras. I själva verket är maktbegreppet ett av samhällsforskningens mest omtvistade begrepp. Oenigheten är stor om vad som närmare bestämt skall inläggas i begreppet makt.

Det är ändå uppenbart att det finns en viss gemensam kärna för det stora flertalet av de föreslagna definitionerna. Makt är *möjlighet att påverka*. Men längre än så sträcker sig knappast enigheten.

Det är egentligen föga förvånande att det inte finns något enda entydigt sätt att mäta makt. Makt är att påverka *vad*, att påverka *hur*? Maktutövning och maktrelationer har många olika aspekter. Antalet metoder för att beskriva och tolka makt är minst lika stort. Oenigheten om maktbegreppets innebörd har inte minst uppstått ur de olika försöken att dra en gränslinje mellan vad som är makt och vad som *inte* är makt.

Makt och inflytande

Hos en del författare är makt och inflytande identiska begrepp. Men ibland görs en åtskillnad. Makt kan exempelvis reserveras för de fall då det är fråga om *avsiktlig* påverkan. Inflytande defineras då som samtliga fall av påverkan, såväl avsiktlig som oavsiktlig. Makt blir därmed ett specialfall av inflytande.

Makt och tvång

Många gånger tas för givet att makt innebär att någon annan tvingas att handla på ett sätt som

vederbörande annars inte skulle gjort. Makt kommer därmed att förknippas med tvång, konflikt och dominans. Men denna sammankoppling är inte nödvändig. Makt kan också ses som en ömsesidig bytesrelation. Utbyte och samarbete kan ge två parter makt över varandra.

Makt och sanktion

Nära besläktad med tanken om att makt måste bygga på tvång är föreställningen att makt baseras på (negativa) sanktioner. Makt antas därmed utövas genom order och hot om bestraffning. Men mänskligt handlande kan påverkas med morot såväl som med piska. Positiva, materiella sanktioner innebär maktutövning genom möjligheten att belöna. Ett tredje sätt att utöva makt utgörs av idémakt, såsom övertalning, opinionsstyrning och ideologisk kontroll.

Makt och konflikt

Enligt vissa definitioner ses makt som en dragkamp mellan två parter. Makt ses här som en konflikt där maktens summa är konstant. Den enes vinst är den andres förlust. Men inte heller denna sammankoppling är nödvändig. Många sätt att uppfatta makt öppnar möjligheten för att maktens summa är variabel. I vissa situationer kan parter helt blockera varandra. Under andra förhållanden kan allas möjlighet att påverka öka.

Individuell och kollektiv makt

Makt kan, men behöver inte, vara knuten till individuella aktörer. Olika kollektiv, såsom företag, organisationer och politiska organ, kan sägas ha makt i den mån de förmår att uppnå sina mål.

Makt som egenskap och som relation

I äldre typer av samhällen var makten ofta en egenskap hos en person. Börd, förmögenhet och makt följde en individ hela livet ut. I det moderna samhället knyts en persons maktställning vanligen till en position som kan förvärvas men också mistas. Makt baseras här på institutioner och abstrakta regelsystem.

Maktens dimensioner

Ett sätt att kartlägga makten är att studera politiska beslutsprocesser. Vem vinner och vem förlorar? Denna undersökningsmetod har emellertid kritiserats för att den endast beaktar de synliga politiska konflikterna, maktens "första ansikte". Man bortser då från de frågor och krav som inte kommer upp på den politiska dagordningen. Icke-beslut och bortdefiniering, vad som kommit att kallas maktens andra ansikte, kan gynna de redan mäktiga. Det har i debatten dessutom gjorts gällande att man även borde uppmärksamma de processer som styr medvetande och ideologisk hegemoni. Denna aspekt har benämnts maktens tredje dimension. Vad som därmed ställs i fokus är makten över medborgarnas tankar.

Att analysera makt

Innebörden av denna debatt om maktbegreppet är att perspektivet successivt vidgats. Undersökningar om makt borde inte endast uppmärksamma dess synliga och manifesta yttringar. Också indirekta och mer subtila former av maktutövning måste tas med i bilden. Därigenom har allt fler påverkansmetoder kommit att göras till föremål för studium.

Det visar sig ofta vara vilseledande att föreställa sig makt med hjälp av "fysiska" liknelser. Makt är inte ett ting eller en substans. Maktrelationer lyder inte under mekanikens lagar.

Maktdebatten kan inte användas för att finna någon genväg att beskriva makt. Däremot har den givit nyttiga erfarenheter om olika teoriers och undersökningsmetoders begränsningar.

Makt och vanmakt

Gemensamt för många maktdefinitioner är att de förutsätter något slags samband mellan *intention* och *konsekvens*. Att påverka innebär att ens avsikter ger resultat. Denna precisering gör det möjligt att urskilja olika uttryck för maktlöshet.

Maktlöshetens cirklar

En första förutsättning för framgångsrik maktutövning är förmågan att formulera krav, att kunna ge uttryck för sina önskningar. Maktlöshetens tystnad är uttryck för de undertrycktas oförmåga att själva artikulera sina intressen. Maktstrukturer kan permanentas till följd av att de maktlösa sänker sin anspråksnivå och anpassar sig till rådande förhållanden. Det är detta slag av maktprocesser som fångats under namnet ”maktens tredje dimension”.

Förmågan att formulera krav kan ses som en del av individens medborgerliga självförtroende. Det visar sig att förmågan att uttrycka sig och ta initiativ skiljer sig starkt mellan olika grupper i befolkningen. I allmänhet är männen, de yngre och medelålders, de högutbildade och tjänstemännen mer aktiva och talföra. Kvinnor, äldre, lågutbildade och arbetare är vanligen de tystare. Bland de äldre kvinnorna i arbetarklassen är det exempelvis 68 procent som inte anser sig själva kunna författa en skrivelse till en myndighet. Motsvarande siffra bland medelålders män i medelklassen är 7 procent. Den opinion som kommer till tals via detta slag av individuella initiativ är därför inte socialt representativ.

Olika aspekter av maktlöshet förenas och förstärker varandra. Sambanden är emellertid inte enbart en återspegling av socialt betingade skillnader. Maktlöshetens cirklar lever delvis sitt eget liv.

Denna vanmaktens självgående process är dock inte ödesbestämd. Historien visar många exempel på hur de maktlösa genom motstånd och mobilisering brutit gamla mönster av passivitet och underordning.

Individuell och institutionell vanmakt

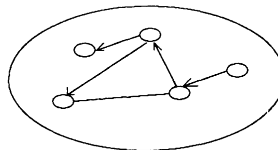
Vanmakt kan ses som en klyfta mellan intentioner och konsekvenser. En möjlig situation är *intentioner utan konsekvenser*. En handling leder inte till åsyftat resultat. En annan situation är *konsekvenser utan intentioner*. Enskildas handlande eller kollektiva beslut kan få oavsedda konsekvenser. Ju mer omfattande och komplext ett system är, desto större är sannolikheten att dess verkningar blir annorlunda än de åsyftade. Ett system kan börja leva sitt eget liv.

Makt och vanmakt har därför inte bara en individuell utan också en institutionell aspekt. Tanken är att medborgaren kan påverka sin egen situation och sitt samhälles framtid *via* institutioner. Avgörande blir därför hur institutioner i praktiken arbetar, formar sina beslut och försöker omsätta dem i praktiken. Förhållandet mellan institutioner och makt har fyra aspekter.

1. Makten inom institutioner

Makten inom en institution bestäms av tre huvudfaktorer, nämligen deltagande, regler och resurser. Hur regleras tillträdet till en institution? Av vem och efter vilka regler styrs institutionen? Förmår medlemmarna utöva effektiv kontroll över sin institution?

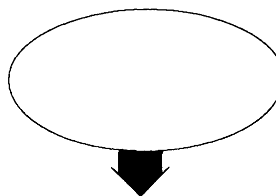
Symptom på vanmakt: diskriminering, maktmissbruk och bristande resurser.



2. Institutioners makt

Vilken verkan har en institution på sin omgivning? En institutions makt ligger i förmågan att lösa problem, att uppnå sina mål. Institutioner kan dessutom erbjuda samhörighet och idémässiga symboler för kollektiva strävanden. En institution har makt om den är effektiv.

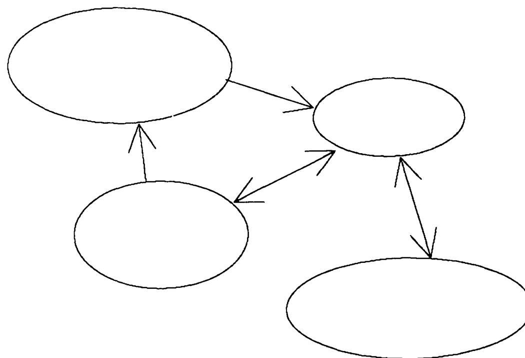
Symptom på vanmakt: slöseri med resurser, oavsedda effekter och främlingskänsla.



3. Maktrelationer mellan institutioner

Vilka ömsesidiga beroenden finns mellan institutioner? De inbördes förhållandena mellan olika institutioner bildar ett samhälles maktstruktur. Ett pluralistiskt samhälle utgörs av en mångfald, oberoende maktcentra. Institutioner kan genom att utveckla sin särart balansera varandra.

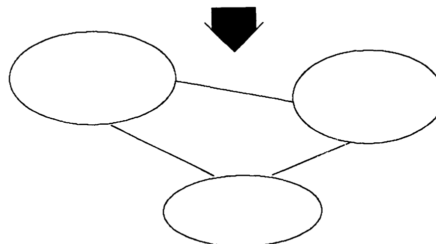
Symptom på vanmakt: maktlöshetens cirklar – vanmakt sprids från den ena institutionen till den andra.



4. Makten över institutioner

Varför ser den rådande uppsättningen institutioner ut som den gör? Hur förändras institutioner? Varför uppkommer nya institutioner, varför försvinner gamla och varför försvinner *inte* andra institutioner?

Symptom på vanmakt: samhällets institutioner ter sig som oöverskådliga och opåverkbara.



Fly eller fäkta?

Ett av maktanalysens stora problem är att tolka tystnad. Tystnad kan vara ett tecken på passivitet och vanmakt. Men det finns också tysta sätt att utöva makt. All effektiv påverkan behöver inte ta sig öppet, verbalt uttryck.

Makt genom att dra iväg

Den amerikanske ekonomen Albert Hirschman har infört benämningarna "exit" och "voice" för dessa två strategier att utöva makt. Som svenska översättningar har föreslagits "sorti" och "protest". Är man missnöjd med exempelvis en organisation eller en vara är en möjlighet att överge, att lämna, att byta till ett annat alternativ. Den andra strategin är att göra sin röst hörd, att klaga, att protestera. Den ena metoden behöver inte utesluta den andra, men åtskillnaden fäster uppmärksamheten på att övergivandet i vissa lägen kan vara den mest effektiva metoden att påverka. Särskilt i situationer då öppen protest förefaller lönlös är det bättre att fly än att illa fäkta.

Möjligheten att effektivt kunna påverka genom att överge beror givetvis på om det finns några reella valalternativ. Enligt medborgarnas egna bedömningar finns det stora skillnader mellan olika livsområden när det gäller möjligheterna att byta till något annat alternativ.

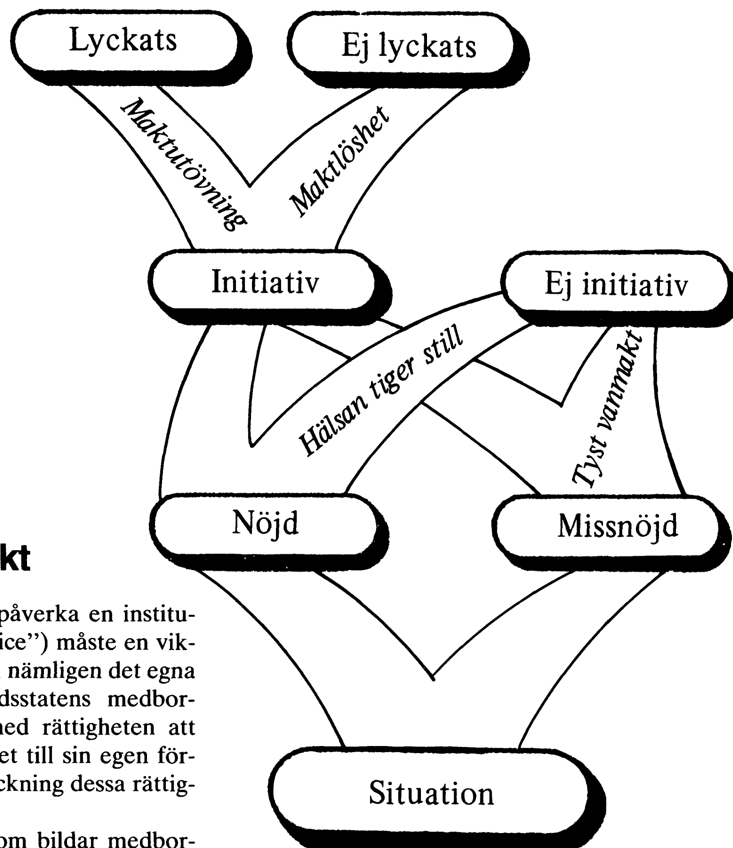
I maktutredningens medborgarundersökning 1987 med ett representativt urval svenskar ingick ett antal frågor som direkt tog fasta på upplevelsen av att kunna välja. Frågorna täcker olika livsområden och svaren avgavs längs en skala som varierade från 0 ("inga möjligheter") till 10 ("mycket stora möjligheter").

Det visade sig vara bostadsmarknaden och kapitalvarumarknaden som ansågs erbjuda störst valmöjligheter. De två områden där de berörda ansåg sig ha minst möjligheter att byta var skolan och sjukvården.

Medborgarnas bedömning av sina möjligheter att byta	*Medeltal (0–10)*
Byta bostad	6,4
Välja mellan olika fabrikat eller modeller till det pris man är villig att betala (kapitalvaruinköp)	6,3
Byta till annan arbetsgivare	5,5
Byta till annan barntillsynsform	4,1
Byta till andra arbetsuppgifter	4,0
Välja den läkare man vill ha	3,7
Byta till annan mottagning eller vårdklinik	3,6
Byta till annan skola för barnen	2,7

Svaren om skolan avser föräldrarnas bedömning av sina barns skolgång; valalternativet avser här möjligheten att byta till en annan skola om man skulle vilja. Även sjukvården hamnar långt ner i denna rangordning över påverkansmöjligheter. Patienter och anhöriga anser sig ha relativt små möjligheter att välja läkare eller byta till annan mottagning eller vårdklinik.

Medborgarskapets handlingsvägar



Medborgarnas makt

För att framgångsrikt kunna påverka en institution genom aktiv protest (”voice”) måste en viktig förutsättning vara uppfylld, nämligen det egna personliga initiativet. Välfärdsstatens medborgarrätt är ofta förknippad med rättigheten att deltaga och att påverka utfallet till sin egen förmån. Frågan är i vilken utsträckning dessa rättigheter i praktiken utnyttjas.

Figuren visar de fyra led som bildar medborgarskapets handlingsvägar. Utgångspunkten är en livssituation, en medborgarroll. I maktutredningens medborgarundersökning studeras sex sådana roller: boende, konsument, patient, småbarnsförälder, skolbarnsförälder och förvärvsarbetande. Nästa steg är de otillfredsställande krav som alstrats i respektive situation. Det missnöje som därmed uppkommer kan ses som förändringarnas drivkraft. Det tredje ledet är möjligheten att ta initiativ. Frågan är om missnöjet leder till aktiv handling eller passivitet. Det fjärde ledet är utfallet av ett eventuellt försök att påverka. I den aktuella undersökningen byggde slutsatsen här på de tillfrågades egna bedömningar om de fått sina önskemål tillgodosedda.

Att vara nöjd eller missnöjd. Att ha försökt påverka eller inte. Att ha varit framgångsrik eller inte. Med dessa lägesbestämningar kan fyra olika kombinationer urskiljas.

Medborgaren är nöjd och tar därför inget initiativ; hälsan tiger still. Man tar ett initiativ som blir framgångsrikt; det är den framgångsrika maktutövningen. Man tar ett initiativ, men får inte igenom sina önskemål; det är maktlöshetens bittra erfarenhet. Man är missnöjd, men förblir passiv; det är vanmaktens tystnad.

De sex medborgarområdena skiljer sig åt när det gäller medborgarnas erfarenheter av sina försök att påverka.

Boendet kännetecknas av stora skillnader mellan dem som äger och dem som hyr sin bostad. Det finns en relativt stor kategori, särskilt bland hyresgästerna, som hyser missnöje med sin situation men som inte gjort något för att försöka påverka. Bland de sex undersökta områdena har boendet den näst största andelen i kategorin "tyst vanmakt".

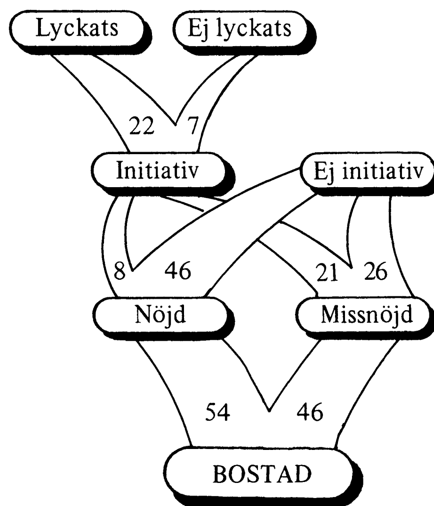
Konsumentrollen, som här avser inköp av kapitalvaror, skiljer sig i flera avseenden. Förmågan att göra sig gällande på marknaden betingas i första hand av ekonomiska tillgångar. Möjligheten att aktivt påverka kommer främst till användning när det gäller att i efterhand få rättelse för någon felaktighet. Denna möjlighet utnyttjas av jämförelsevis få konsumenter. Det stora flertalet kan hänföras till gruppen "hälsan tiger still".

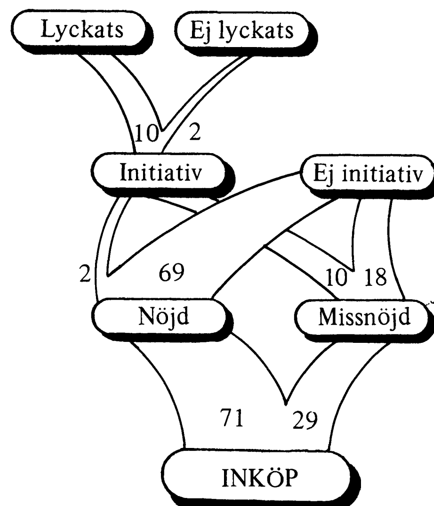
Hälso- och sjukvården har det största inslaget av "tyst vanmakt". Det finns ett relativt utbrett missnöje som jämförelsevis sällan finner utlopp i självständig handling.

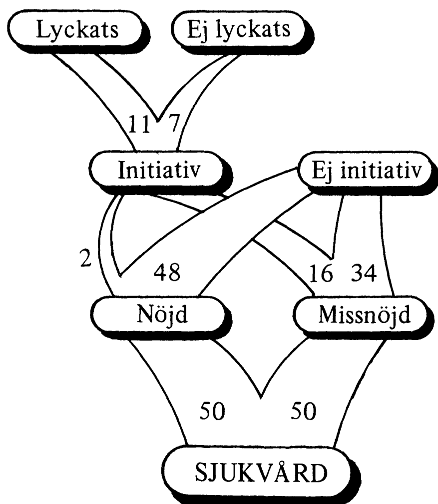
Barntillsyn är ett område där missnöjet, totalt sett, inte är särskilt utbrett. Inom området registreras den näst högsta andelen i kategorin "hälsan tiger still".

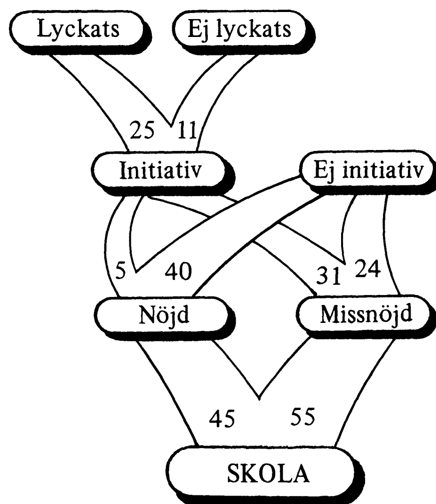
Skolan är ett område där de berörda, här liktydigt med föräldrarna, anser sig ha små möjligheter att påverka.

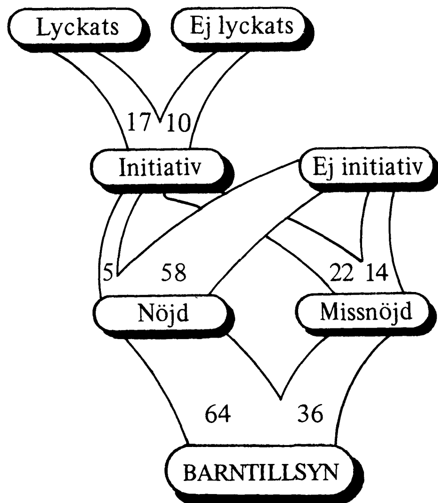
Arbetslivet innehåller en större andel missnöjda än något av de andra områdena. Men andelen som gjort något för att ändra sin situation är här också större. Inom arbetslivet finns en stor grupp som kan karaktäriseras som "framgångsrik maktutövning". Det rör sig om personer som varit missnöjda, som tagit ett initiativ och som anser sig fått sina krav tillgodosedda.

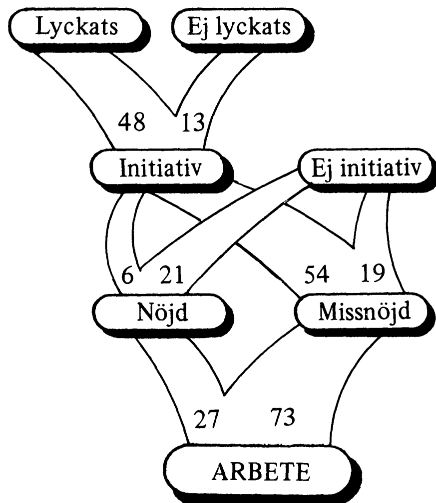





Lyckats
Ej lyckats
11
7
Initiativ
Ej initiativ
2
48
16
34
Nöjd
Missnöjd
50
50
SJUKVÅRD


Lyckats
Ej lyckats
25
11
Initiativ
Ej initiativ
5
40
31
24
Nöjd
Missnöjd
45
55
SKOLA


Lyckats
Ej lyckats
17
10
Initiativ
Ej initiativ
5
58
22
14
Nöjd
Missnöjd
64
36
BARNTILLSYN


Lyckats
Ej lyckats
48
13
Initiativ
Ej initiativ
6
21
54
19
Nöjd
Missnöjd
27
73
ARBETE

Demokratins medborgarskap

Det finns ett nära samband mellan begreppen demokrati och makt. Demokratins princip om självbestämmande och folkstyre kommer till uttryck i medborgarskapets tanke om allas lika rätt till personlig utveckling och lika rätt att påverka samhällets gemensamma angelägenheter.

Autonomi

Ett av demokratins centrala element är självbestämmandets *autonomi*. Filosofer har gjort olika försök att närmare precisera vad som kännetecknar autonoma handlingar. Det är inte tillfyllest att enbart beakta antalet valalternativ; valfrihet är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för autonomi. Ytterligare ett krav måste vara uppfyllt, nämligen förmågan att kritiskt bedöma sina egna bevekelsegrunder och värderingar.

Demokratin grundas på förmågan till kritisk distans. Demokrati har ett intimt samband med humanismens kritiska rationalism. Denna föreställning gör inga anspråk på att ha funnit den yttersta grunden för kunskapen eller för samhället. Framsteget bygger i stället på rätten att göra misstag och på möjligheten att lära av misstag. Demokrati och kritisk rationalism kan ses som problemlösningsmetoder. Dessa principer kan endast förverkligas i ett öppet samhälle som tillåter nya idéer, kritik och debatt.

Kravet på fri åsiktsbildning innebär att det är den enskilda människan som själv, efter kritisk reflektion, avgör om hon vill göra den ena eller andra uppfattningen till sin egen. Självständig opinionsbildning förutsätter förmåga att ompröva, att ta hänsyn till nya fakta och nya perspektiv samt att kunna diskutera sin ståndpunkt med andra. Okunnighet, lögner, ensidig information, fundamentalism och indoktrinering är exempel på faktorer som försvårar medborgarnas möjligheter till autonom opinionsbildning.

Autonomiprincipen kan tillämpas på såväl enskilda personer som kollektiva institutioner. En människas autonomi beror inte endast på den egna personliga autonomin utan också på autonomin hos de institutioner som hon tillhör. Föreningen mellan personlig och institutionell autonomi är sällan problemfri. Konflikten mellan personers och institutioners autonomi bildar ett av demokratins grundläggande dilemman.

Medborgarskapets två sidor

Ordet autonomi har två delar, *auto* (själv) och *nomos* (lag, regel). För de grekiska stadsstaterna betydde *autonomia* att medborgarna själva bestämde sina lagar, till skillnad från den situation då staden behärskades av en erövrare. Motsatsen till autonomi är därför heteronomi, att lyda under lagar satta av någon annan.

Autonomins demokratiideal har en förankring även bland dagens svenska medborgare. I maktutredningens medborgarundersökning ställdes ett antal frågor om vad man ansåg vara viktigt för att vara en god medborgare. Det allra viktigaste

ansågs vara att bilda sig en egen uppfattning oberoende av andra.

Uppfattningar om vad som utmärker en god medborgare	*Medeltal (0–10)*
Att bilda sig en egen uppfattning oberoende av andra	9,1
Att rösta i de allmänna valen	8,7
Att hålla sig informerad om vad som händer i samhället	8,5
Att alltid följa lagar och förordningar	8,2
Att aldrig försöka smita från skatten	8,1
Att vara solidarisk med dem som har det sämre än en själv	8,1
Att vara beredd att bryta mot en lag när ens samvete så kräver	5,8
Att vara aktiv i föreningslivet	5,2

Det visar sig att intervjusvaren bildar ett tydligt mönster. De olika medborgaregenskaperna kan indelas i två olika grupper. Dessa fångar två väsentliga sidor av medborgarskapet.

Den ena berör de aspekter av medborgarskapet som handlar om att *följa regler*. Höga värden på denna skala får de personer som anser det vara viktigt att följa lagarna, att inte försöka smita från skatten och som inte anser att man bör begå lagbrott, även om ens samvete så skulle kräva.

Den andra skalan karaktäriseras framför allt av egenskaper som att hålla sig informerad, bilda sig en egen uppfattning, vara aktiv i föreningar och att rösta. Det som utmärker denna sida av medborgarskapet är att det rör sig om att *skapa regler*, att själv delta och vara aktiv för att påverka samhället.

Dessa två skalor behöver inte sammanfalla. I själva verket kan man urskilja fyra olika kombinationer.

Att följa regler \ *Att skapa regler*	–	+
+	Undersåtlighet	Solidaritet
–	Antikollektivism	Aktivism

Längst upp till vänster i figuren representeras den åsiktskombination som sätter högt värde på att följa regler, men som tillmäter deltagandet mindre betydelse. En sådan passiv anpassning ges beteckningen ”undersåtlighet”.

Den nedre högra delen åskådliggör den motsatta kombinationen. Termen ”aktivism” markerar betoningen av det aktiva elementet; att kunna påverka, men att inte själv behöva finna sig i kollektivets regler.

Kombinationen längst ner till vänster har låga värden på båda aspekterna av medborgarskapet. Det rör sig därför om ett slags antikollektivism, en skepsis både mot att delta och att följa regler.

Termen ”solidaritet” markerar uppfattningen att det är väsentligt att *både* skapa och följa regler. Att vara medborgare i en demokrati är att leva under självpålagda regler. På den demokratiske medborgaren ställs sålunda motstridande krav. Denne måste vara både aktiv och passiv; engagerad, men inte engagerad; inflytelserik, men ändå beredd att böja sig.

Samma klyvnad återspeglas i rättsstatens institutioner. Maktdelningens princip innebär att lagstiftning och lagtillämpning handhas av skilda organ. Lagstiftningen har sina procedurer: opinonsbildning, partier, val och parlament. Lagtillämpning bedrivs under andra premisser: rättssäkerhet och juridisk objektivitet.

Rättigheter och resurser

I den enskilde individens perspektiv framstår medborgarskapet som en uppsättning rättigheter och skyldigheter. Innehållet i demokratins medborgarskap är inte oföränderligt, utan bör ses som resultatet av en lång historisk process. Utvecklingen från privilegiesamhälle till medborgerlig likhet har varit utdragen och konfliktfylld. Medborgarrättens historia har genomlöpt tre steg.

De *civila* rättigheterna är nödvändiga för att skydda den personliga friheten. Det rör sig här framför allt om skydd till liv och egendom, yttrandefrihet, tanke- och trosfrihet, rätt att ingå fria avtal samt juridiska rättigheter. Den civila delen av medborgarskapet kommer till uttryck i principen om *allas likhet inför lagen*.

De *politiska* rättigheterna handlar om delaktighet i utövandet av den politiska makten. Ingen skall kunna utestängas från möjligheten att inneha ett politiskt uppdrag. Rätten att utse representanter skall ligga hos samtliga medborgare. Det politiska medborgarskapets grundläggande princip är *en medborgare – en röst*. Förverkligandet av denna princip innefattade en demokratisering av politikens institutioner genom föreningsfrihet och allmän rösträtt.

De *sociala* rättigheterna innebär att medborgaren är tillförsäkrad en social grundtrygghet. Alla medborgare skall ha rätt att leva ett civiliserat liv i enlighet med den standard som är förhärskande i samhället. Individen har rätt till delaktighet i samhällets kulturella arv. Principen är *välfärd för alla*.

Klyftan mellan ideal och verklighet

Medborgarskapet utgörs av ett antal formella rättigheter. En bedömning av demokratins praktiska funktionssätt måste emellertid även ta hänsyn till medborgarnas faktiska möjligheter att utöva sina rättigheter. Om många medborgare saknar förutsättningar att påverka sin situation bildas en klyfta mellan ideal och verklighet. Demokratin urholkas därmed i praktiken.

Det sagda skall inte tolkas så att demokratins ideal innebär att alla rättigheter ständigt måste utnyttjas. Den goda demokratin skulle i så fall kräva ett folk i ständigt sammanträde. Socialismens främsta problem, yttrade Oscar Wilde en gång, är att den skulle ta för många kvällar. Även om ingen demokratidoktrin kan ålägga människor att vara förpliktade att ständigt vara aktiva innebär ändå demokratins medborgartanke att envar skall besitta en viss handlingsberedskap för att kunna hävda sina intressen.

Resurser och institutioner

Möjligheten att hävda sina intressen står i proportion till de egna resurserna. Politiskt inflytande betingas av kunskaper och kontakter. Köpkraften på marknaden avgörs av ekonomiska tillgångar.

Men sambandet mellan resurser och makt är

varken absolut, förutbestämt eller oföränderligt. Omvandlingsförhållandet mellan resurser och makt är villkorligt och betingat. Samhällets olika institutioner reglerar vilka resurser som skall få fälla utslaget i vilket sammanhang. Pengar är en legitim resurs i många sammanhang, men om pengar exempelvis används för att påverka beslutsfattare överskrids gränsen för mutor och bestickning. Före den lika rösträttens införande stod antalet röster i proportion till inkomst och förmögenhet. Numera betraktas principen om en medborgare – en röst som en självklarhet.

Samhällets konstitution kan ses som en uppsättning regler som fastställer vilka resurser som skall anses vara legitima i vilket sammanhang. Dessa regler kan skilja sig mellan olika samhällen och variera över tid. En granskning av maktresursernas betydelse kompliceras av det skälet att det moderna samhället regleras av en mångfald skilda institutioner av olika karaktär. Institutionernas inbördes förhållanden blir av särskild betydelse. Varje samhälle har sin speciella uppsättning institutioner. Att kartlägga ett samhälles maktstruktur innebär att beskriva dessa olika institutioner och deras inbördes relationer.

Jämlikhet

Medborgarskap innebär lika möjligheter. Utvecklingen från undersåte till medborgare innebar att gamla olikheter utjämnades. På ett allmänt plan kan det därför göras gällande att demokratins medborgarskap förutsätter jämlikhet.

Problemet är att begreppet jämlikhet inte är entydigt. Den mest primitiva betydelsen av ordet innebär att alla är fullständigt lika. Taget i denna mening kan jämlikhet till och med komma i motsättning till demokratins idé. Autonomi innebär att individen har rätt till sin egen unika utveckling. Demokrati betyder därmed snarast att medborgarna har rätt att vara olika.

Hur skall då principen om jämlikhet kunna förenas med principen om personlig autonomi?

Fördelning och omvandling

Den samhällsteoretiska diskussionen har rört sig från ett primitivt till ett mer komplext jämlikhetsbegrepp. Diskussionen om jämlikhet måste beakta inte endast hur resurser är *fördelade* utan också hur de kan *omvandlas*.

Fördelningen av en resurs beskriver variationerna inom en grupp individer. Fullständig jämlikhet i fråga om exempelvis inkomst råder i det fall alla tjänar exakt lika mycket. Stor ojämlikhet innebär att några har mycket låg inkomst medan andra har mycket hög.

Omvandlingen av en resurs handlar om i vilken mån denna kan omsättas i exempelvis makt och inflytande. Under den graderade rösträttens tid stod antalet röster i proportion till individens ekonomiska tillgångar. Principen om lika rösträtt innebar jämlikhet i fråga om omvandling: pengar kunde inte längre omvandlas till röstmakt.

Man kan därför även med utgångspunkt från ett jämlikhetsideal tänka sig att acceptera olikheter, nämligen under förutsättningen att olika varor och nyttigheter inte är fritt omsättningsbara. Även om det finns många små olikheter så fortplantas dessa olikheter i så fall inte från det ena området till det andra. Det finns inte en enda norm för rättvis fördelning. Varje sfär av samhället, varje livsområde, har sitt eget regelsystem. Med detta mer komplexa jämlikhetsbegrepp är det möjligt att förena jämlikhet med mångfald.

Myten om tvåtredjedelssamhället

I debatten om makt och inflytande i samhället intar tillgången till *ekonomiska* resurser en särställning. Även om regeln har många inskränkningar kännetecknas alla samhällen av att pengar ger makt. Denna koppling mellan ekonomisk ställning och personligt inflytande återfinns även bland dagens svenska medborgare. Maktutredningens medborgarundersökning kunde belägga att det finns ett statistiskt säkerställt samband mellan en persons inkomstnivå och dennes egen bedömning av sina möjligheter att påverka sin egen situation. Låginkomsttagarna känner sig i regel mer maktlösa än höginkomsttagarna. Det skall dock tilläggas att sambandet ingalunda var fullständigt (den statistiska korrelationen är +0,19). Den allmänna regeln har många undantag.

Ökade skillnader i fråga om ekonomiska tillgångar kan rent generellt antas leda till ökade maktskillnader. Den ekonomiska jämlikheten står helt naturligt i centrum för den politiska debatten. Under senare år har, mot bakgrund av den sociala utvecklingen i flera europeiska länder, farhågor rests för att Sverige håller på att förvandlas till ett "tvåtredjedelssamhälle". Tanken är att utvecklingen innebär att de bäst ställda två tredjedelarna av befolkningen kan förbättra sin situation samtidigt som klyftan till den fattigaste tredjedelen ökar.

Det finns numera ett relativt tillförlitligt dataunderlag som gör det möjligt att pröva hypotesen om tvåtredjedelssamhället. Det finns många olika sätt att presentera data om fördelning. Här väljs en metod som i bild tydligt visar fördelningsprofilen inom ett kollektiv, i det här fallet befolkningen.

Antag att hela befolkningen står i en lång rad, ordnad efter inkomstens storlek. Var och en håller en stav vars längd är proportionell mot inkomsten. Till vänster återfinns de fattigaste, till höger de rikaste. Den genomsnittliga inkomsten markeras i diagrammet med en horisontell linje. De skuggade områdena utmärker inkomster som ligger under respektive över medeltalet.

Några olika tänkbara fördelningsprofiler visas till höger. I det extrema fallet med total jämlikhet är alla inkomster lika. Fördelningsprofilen kommer att bilda ett horisontellt streck (exempel 1).

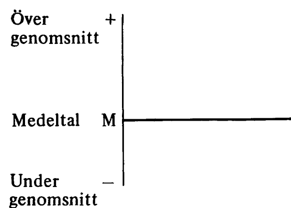
Det andra exemplet visar ett tvåtredjedelssamhälle. En tredjedel av befolkningen tillhör en underklass med låga inkomster. De andra två tredjedelarna tillhör en medelklass med inkomster över genomsnittet. Mellan de två grupperna går en skarp gräns.

Det tredje exemplet visar motsvarande fördelningsprofil för ett samhälle med en tiondel fattiga och nio tiondelar välbeställda.

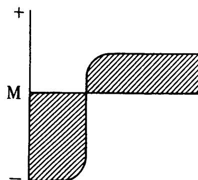
De två sistnämnda fallen har utgått från det orealistiska antagandet att inkomstfördelningen inom medelklassen är helt jämn. Det fjärde exemplet visar i stället ett treklassamhälle. Åtta av tio har ungefär genomsnittliga inkomster. En tiondel är mycket fattiga, en tiondel mycket rika.

Det femte och sista exemplet visar ett samhälle som saknar extrem fattigdom, men som innehåller en liten grupp mycket rika. Det stora folkflertalet har här genomsnittliga inkomster.

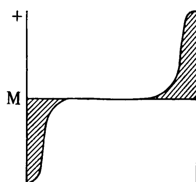
Frågan är nu hur inkomstfördelningen i Sverige ser ut.



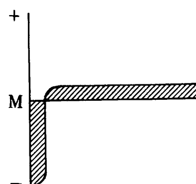
Exempel 1
Total jämlikhet.
Alla har samma inkomst.



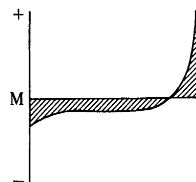
Exempel 2
Tvåtredjedelssamhälle.
Skarp gräns mellan 1/3 fattiga och 2/3 välbeställda.



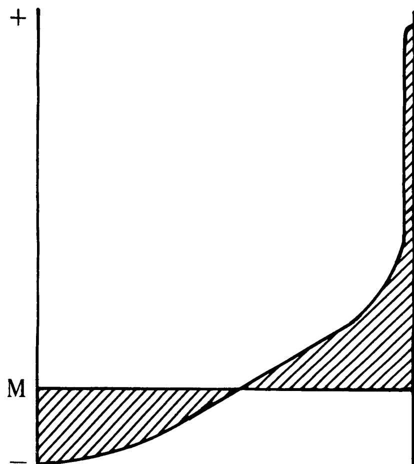
Exempel 3
Niotiondelssamhälle.
Skarp gräns mellan 1/10 fattiga och 9/10 välbeställda.



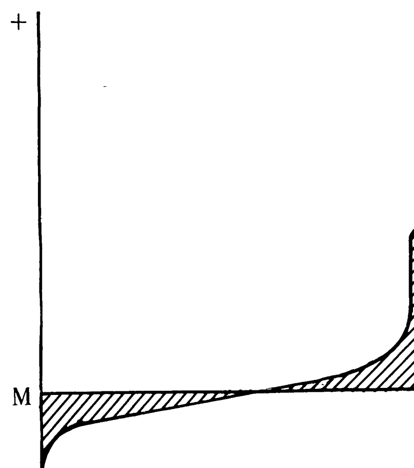
Exempel 4
Liten underklass,
stor medelklass,
liten överklass.



Exempel 5
Små skillnader inom folkflertalet,
liten grupp rika.



Inkomst före bidrag och skatter 1987



Disponibel inkomst 1987

Bilden av den ekonomiska fördelningsprofilen i Sverige beror på vilket inkomstbegrepp som används. Den vänstra figuren visar fördelningen av inkomster från arbete och kapital *före* transfereringar och skatter. Den högra figuren visar fördelningen av den *disponibla* inkomsten, efter det att hänsyn tagits till bidrag, pensioner och skatter. Båda uppgifterna avser inkomst per konsumtionsenhet, dvs. inkomst justerad för hushållssammansättning. Skillnaden mellan de två

profilerna visar hur skatte- och bidragssystemet gör att inkomstnivån höjs för de fattigaste och sänks för de rikaste.

Det råder inget tvivel om att fördelningen av disponibla inkomster mest liknar typexempel 5 på föregående uppslag. Det stora flertalet har en disponibel inkomst som ligger relativt nära genomsnittet i befolkningen. Det finns få verkligt fattiga. En relativt liten grupp rika har inkomster som ligger långt över genomsnittet.

Undersökningarna om ekonomisk välfärd och inkomststandard ger sålunda inget stöd för påståendet om ett tvåtredjedelssamhälle. Frågan är då om det finns tecken som pekar på att Sverige håller på att utvecklas i riktning mot vidgade ekonomiska klyftor.

Undersökningarna av medborgarnas levnadsförhållanden har givit två huvudslutsatser. Den ena är att skillnaderna mellan olika sociala grupper fortfarande är betydande. Den andra är att skillnaderna tenderat att minska.

Fördelningen av de disponibla inkomsterna utjämnades kraftigt från mitten av 1960-talet och fram till 1980-talet. Under 1980-talet stannade utvecklingen upp och inkomstfördelningen blev åter något mer ojämn. Det är framför allt höginkomsttagarna som drog ifrån. Däremot syns inga tecken på att låginkomsttagarna halkar efter. Inte heller som beskrivning av de aktuella utvecklingstendenserna stämmer därför bilden av ett tvåtredjedelssamhälle.

Makten att omfördela

Sett i några decenniers perspektiv är det otvetydigt att medborgarnas ekonomiska välfärd både höjts och utjämnats. Utjämningen förklaras inte minst av politiska faktorer. Både skattesystemet och, i än högre grad, de offentliga transfereringarna har haft starka omfördelningseffekter.

I internationell jämförelse är de fattiga i Sverige dels relativt få, dels är deras inkomstsituation relativt gynnsam. Andelen som faller under fattigdomsstrecket är mindre än i flertalet jämförbara länder. Trots 1970- och 1980-talets ekonomiska kriser och åtstramningar har den svenska välfärdspolitikens generella inriktning givit påvisbara fördelningseffekter.

Men undersökningarna visar också på de begränsningar och problem som är förknippade med försöken att skapa jämlikhet. Ibland uppträder betydande sidoeffekter. Ekonomisk-politiska åtgärder med andra syften påverkar samtidigt förmögenhetsvärden och förmögenhetsfördelning. Ibland har goda fördelningspolitiska föresatser förverkligats genom metoder som givit motsatt verkan. Den svenska bostadspolitiken utgör ett sådant exempel. Ibland är den offentliga politiken resultatlös. Försöken att utjämna den sociala snedrekryteringen till den högre utbildningen har misslyckats.

Välfärdsstatens fördelningspolitiska experiment ger därför exempel på politikens makt att förändra samhället, men de ger också åtskilliga prov på politikens vanmakt.

Ekonomisk jämställdhet?

Kvinnor arbetar ofta i låglöneyrken. Män befinner sig ofta i högre befattningar inom sina yrken. Utvecklingen har dock ändå gått mot ökad ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män. Kvinnornas andel av arbetstiden har ökat. (Mellan 1963 och 1988 ökade kvinnornas andel av antalet arbetstimmar från 29 till 41 procent.) Löneskillnaderna mellan kvinnor och män har tenderat att utjämnas. Kvinnornas andel av inkomsterna har därmed ökat. Fortfarande kvarstår emellertid yrkessegregeringen och de stora tidsskillnaderna i hushållsarbetet.

Den lilla och den stora demokratin

Frågan är nu i vilken mån demokratins möjligheter att påverka faktiskt utnyttjas. Är det bara vissa delar av befolkningen som begagnar sig av sina rättigheter medan andra medborgare står utanför, passiva och tysta? Är det i så fall skillnader i ekonomiska och andra resurser som slår igenom? Ger demokratins beslutsprocesser endast ytterligare en röst åt de redan starka?

Den allmänna principen om demokrati som självbestämmande kan förverkligas på två skilda sätt. Dessa kan benämnas den *lilla* respektive den *stora* demokratin. De två metoderna skiljer sig åt, men är inte varandra uteslutande.

Den lilla demokratin

Den lilla demokratin innebär att en grupp personer i direkt, personlig samverkan bestämmer över sina gemensamma villkor. De boende har själva makten över hur lekplatsen utanför huset skall ordnas. De anställda avgör när man skall ta semester. Idrottsföreningens medlemmar beslutar hur fotbollsplanen skall användas. Varken marknad, politiska beslut, tjänstemannaavgöranden eller avtal fäller utslag. Ett antal medborgare bestämmer gemensamt över sin egen situation.

Den stora demokratin

Den stora demokratin innebär att via politiska institutioner bestämma över kollektiva angelägenheter. Demokrati i denna mening förutsätter en stat samt folklig kontroll av denna stat. Avgörande är medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar av de styrande. Folkstyrelsen utövas genom medborgerliga fri- och rättigheter, allmän rösträtt, fri opinionsbildning och politiska partier.

Medborgarskapets dimensioner

Ingen av demokratins deltagandemöjligheter utnyttjas till hundra procent. Drygt en tiondel avstår från att använda sin rösträtt. Var tionde skolbarnsförälder kommer inte till föräldramöte. Varannan anställd har inte varit i kontakt med facket.

Delvis är det samma människor som står utanför det aktiva sociala och politiska livet. Det finns en tydlig tendens till att utanförskapet koncentreras till en enda grupp.

Men det kanske mest anmärkningsvärda är att maktlöshetens cirklar inte är starkare än vad de är. Det finns många undantag från regeln. Åtskilliga medborgare är engagerade i ett avseende, men passiva i ett annat. Det gör att det finns relativt få helt utanförstående, men också att det heller inte finns särskilt många superaktiva som anser sig jämt kunna påverka.

Det går inte att fånga demokratins faktiska utnyttjande genom en enda skala. Det går inte entydigt att urskilja en grupp "svaga" och en grupp "starka" medborgare.

I själva verket utgörs medborgarskapet av flera olika dimensioner. Bristande förmåga att göra sig gällande i ett sammanhang kompenseras ofta av större förmåga i något annat avseende. Det gäller såväl den lilla som den stora demokratin.

Politiskt deltagande

Med politiskt deltagande avses här något försök att påverka samhället. Initiativ som enbart rör den egna personen eller den egna familjen ingår inte. Enligt maktutredningens medborgarundersökning är det, utöver röstning, 63 procent som under ett år tar åtminstone något politiskt initiativ.

Politiskt deltagande kan ta sig många olika uttryck, från engagemang i traditionella politiska organisationer till mer okonventionella protestaktiviteter. Det finns förvisso en liten grupp medborgare som är starkt politiskt engagerade likaväl som det finns ett fåtal som är helt passiva. Men det finns många mellanlägen och blandformer. Politiskt deltagande är inget enhetligt fenomen. De olika påverkansmetoderna kan samlas i fem olika grupper.

En variant av politisk aktivitet är *kontakter* med tjänstemän, politiker, organisationer, massmedia och rättsväsen. Dessa aktiviteter är beroende av förmågan att göra sig hörd genom individuella initiativ. Det är framför allt de högutbildade i aktiva åldrar som utnyttjar denna möjlighet.

En annan form för politiskt deltagande är *partiaktiviteter* såsom medlemskap i parti, partiarbete, deltagande i politiska möten och förtroendeuppdrag. De sociala skillnaderna är här små. De nordiska partisystemen har en jämförelsevis bred folklig bas. Det innebär emellertid inte att de politiska partierna är lika starkt förankrade inom alla delar av befolkningen. Den livligaste partiaktiviteten finns bland äldre personer och på landsbygden.

Den tredje typen av politiskt engagemang utgörs av *manifestationer* av olika slag. Det rör sig om dem som engagerat sig i bojkottaktioner, skrivit under namninsamlingar, givit ekonomiska bidrag och burit något kampanjmärke.

En fjärde variant bildas av mer militanta typer av *protester*, exempelvis strejker, olagliga protester och andra demonstrationer än de etablerade första maj-tågen. Manifestationer och protester är vanligare bland yngre än bland äldre.

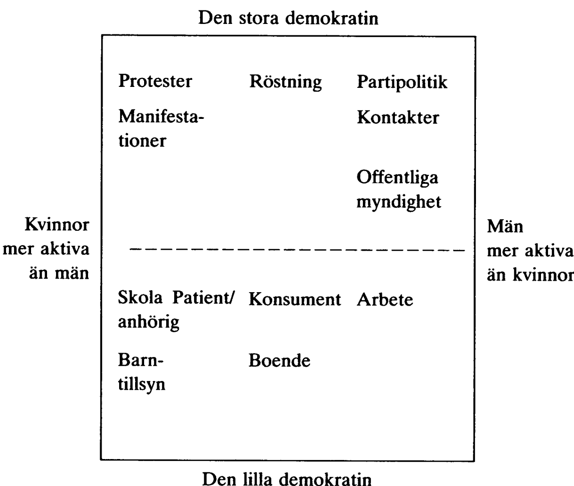
Den femte och sista kategorin bildas av *röstning*. Valdeltagandet är i allmänhet lägre bland ensamstående och socialt isolerade.

Kvinnor och politik

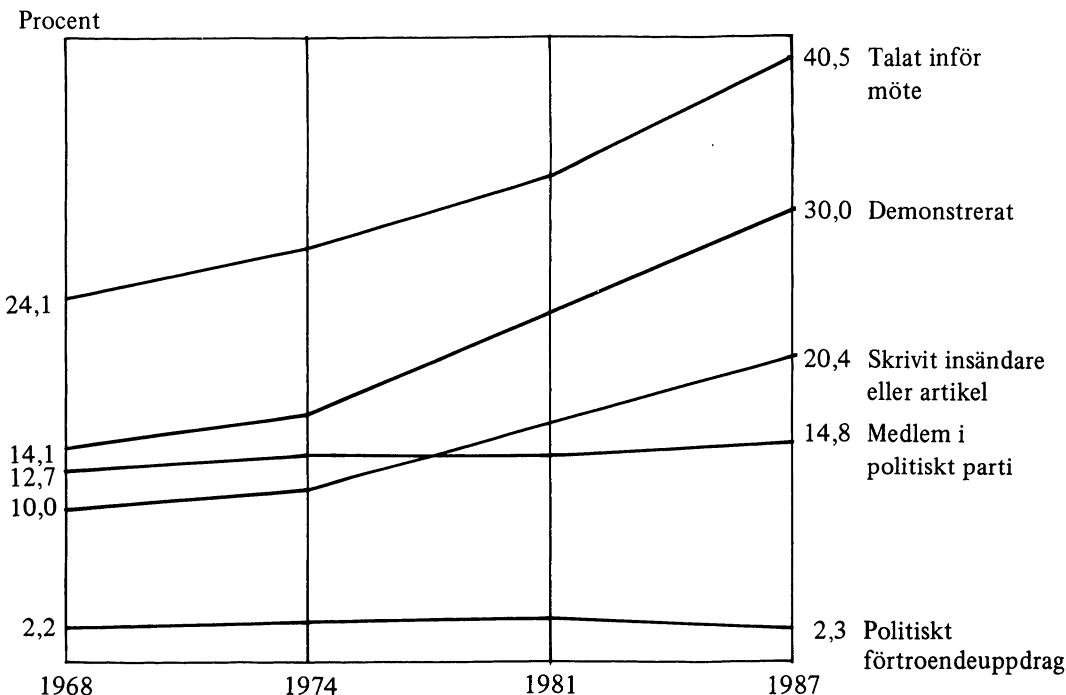
Politik har traditionellt varit en angelägenhet för män. I alla länder tycks män vara mer aktiva än kvinnor.

Men bilden av politiken som männens revir måste nu på flera punkter revideras. Kvinnornas representation i de politiska församlingarna har förstärkts. Valdeltagandet bland kvinnorna har successivt ökat och är nu till och med något högre än männens.

Dessutom visar uppdelningen på olika typer av engagemang inom den lilla och den stora demokratin att män och kvinnor delvis är aktiva inom olika områden. När det gäller partipolitik, kontakter och arbetslivet dominerar männens aktivitet. Men inom andra områden är kvinnor mer aktiva. Det gäller inte bara skola, barntillsyn och rollen som anhörig. För vissa typer av politiskt deltagande är kvinnor mer aktiva än män. Det gäller manifestationer och protester, där det starkaste engagemanget finns bland yngre kvinnor.



Medborgarnas samhällsengagemang



En klyfta mellan medborgare och politik?

Sjunkande valdeltagande. Växande misstroende mot partier och politiker. Försvagad partiidentifikation. Kristecknen och varningssignalerna har kommit allt tätare. Hur fungerar egentligen den politiska demokratin? Det har legat nära till hands att dra slutsatsen att medborgarna vänder sig bort från politiken. Efter det aktivistiska sextiotalet, sägs det ofta, följde en era av individualism och bristande samhällsengagemang. Många av slutsatserna i denna riktning har emellertid grundats på obefintligt eller osystematiskt faktaunderlag.

För det första visar det sig att politiskt misstroende eller upplevelse av politiskt främlingskap inte är något entydigt fenomen. Känslan av att kunna påverka politiken består i själva verket av två separata dimensioner. Tilltron till det politiska systemets sätt att fungera är en sak. Förtroendet för den egna förmågan att kunna påverka är en annan. Svagt förtroende för det politiska systemet kan mycket väl förenas med eget politiskt självförtroende. Ökat politiskt misstroende behöver inte innebära minskat medborgarengagemang.

För det andra är utvecklingstendenserna inte alls enhetliga. Det är visserligen ett faktum att partiaktivitet och röstning, de former för politiskt

deltagande som är knutna till den representativa demokratins institutioner, visar en stagnerande tendens. Men det är inte berättigat att dra slutsatsen att medborgarnas allmänna engagemang minskar. Tvärtom ökar andra typer av politiskt deltagande starkt. Fler och fler medborgare har talat inför möte i någon förening eller organisation, deltagit i någon offentlig demonstration eller skrivit insändare/artikel till tidning eller tidskrift.

Det finns inget stöd för uppfattningen att medborgarna rent allmänt blir mindre politiskt aktiva. Tvärtom är det fråga om en mycket påtaglig ökning av medborgarnas samhällsengagemang. Inte heller teorier om det politiska deltagandets konjunkturberoende får något stöd. Med demonstrationsdeltagandet som utgångspunkt visar sig det politiska klimatet i själva verket vara väsentligt hetare under det ”stillsamma” åttiotalet än under det ”stormiga” sextiotalet. De tendenser som faktiskt kan observeras är uttryck för en långsiktig förändringsprocess snarare än för kortsiktiga modevågor.

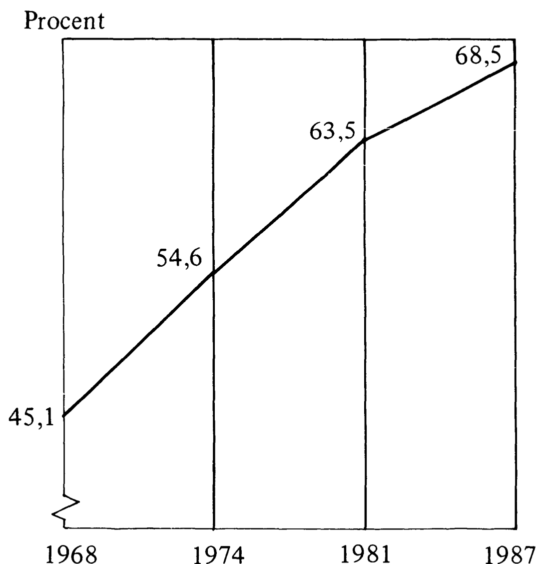
Medborgarnas ökade delaktighet i det politiska livet beror till stor del på den höjda utbildningsnivån. Det faktum att utbildningsmöjligheterna i sin tur är starkt knutna till generationstillhörighet gör att utvecklingen i hög grad blir generationsbetingad. Äldre generationer med svagare förmåga att individuellt göra sig gällande ersätts av yngre, resursstarkare generationer.

Att kunna hävda sin rätt

Ytterligare ett belägg för att medborgarnas självständighet ökat ges genom den tidigare nämnda intervjufrågan om den egna bedömningen av förmågan att hävda sig gentemot statliga och andra myndigheter. Frågan belyser ett centralt inslag i rättssäkerheten, nämligen förmågan att författa en skrivelse och överklaga ett myndighetsbeslut. Frågan kan också ses som ett allmänt uttryck för den enskildes förmåga att kunna hävda sin rätt.

Fortfarande i slutet av 1960-talet var det en majoritet av befolkningen som inte ansåg sig själva kunna författa en besvärsskrivelse. Även om det fortfarande kvarstår stora skillnader mellan olika befolkningsgrupper så är utvecklingen ändå entydig. Vad som tidigare beskrivits som ”politisk fattigdom” minskar. Medborgarnas självförtroende i kontakten med myndigheterna har stärkts.

Andel som själv kan författa skrivelse och överklaga beslut



Maktkampen om politikens spelregler

Den svenska folkstyrelsen förverkligas, enligt regeringsformens inledningsparagraf, ”genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse”. Tre faktorer är av särskild betydelse för att bedöma hur det representativa och parlamentariska statsskicket fungerar i praktiken, nämligen valsystem, partisystem och regeringsbildning. Även för bedömningen av den kommunala självstyrelsen spelar val- och partisystem numera en central roll, särskilt sedan sammanslagningen till storkommuner inneburit att äldre direktdemokratiska inslag så gott som fullständigt ersatts av den representativa demokratins former.

Minoritetsparlamentarism

Även om den allmänna kombinationen av proportionella val, flerpartisystem och parlamentarism ingalunda är unik utmärker sig Sverige ändå i tre väsentliga avseenden.

Valsystemet kännetecknas numera av en extrem form av proportionalism. Ett parti som klarat fyraprocentsspärren tillförsäkras exakt det antal mandat som motsvarar dess röstetal. Enkammarsystemet och den treåriga valperioden innebär att opinionsförskjutningar bland väljarna får ett direkt och snabbt genomslag i riksdagens politiska sammansättning.

Partisystemet har i jämförande perspektiv varit ytterst stabilt. Den grundläggande fempartistrukturen har bibehållits sedan statsskickets demokratisering i början av 1920-talet. Först 1988 lyckades ett nytt parti vinna inträde i riksdagen.

Regeringsfrågan gör också att Sverige måste beskrivas som politiskt relativt atypiskt. Ett enda parti har med två avbrott (semesterregeringen 1936 och de sex borgerliga regeringsåren 1976–1982) innehaft statsministerposten under ett drygt halvsekel. Socialdemokratin har emellertid endast under två år (1969–1970) på egen hand bildat majoritetsregering. Minoritetsregeringar och koalitionsregeringar har dominerat.

Dessa tre aspekter av den representativa demokratin är nu ingalunda oberoende av varandra. Tvärtom hör de inbördes sambanden mellan valsystem, partisystem och regeringsbildning till de mest analyserade och omdiskuterade i den statsvetenskapliga forskningen. Svårigheterna att uttala sig om det politiska livets generella regelbundenheter har här visat sig särskilt stora. Undantagen och avvikelserna är många; varje generalisering måste kringgärdas med stora reservationer. Ändå finns det betydande stöd för den allmänna regel som fortfarande dominerar litteraturen på området. Majoritetsval tenderar att leda till en koncentration till två politiska huvudriktningar. Ett sådant tvåpartisystem är den säkraste grunden för majoritetsparlamentarism. Omvänt gäller att proportionella val tenderar att leda till flerpartisystem, vilket i sin tur ökar antalet möjliga regeringsalternativ; minoritets- och koalitionsregeringar blir här mer frekventa.

Det råder inget tvivel om att Sverige hör till den senare typen av politiskt system. Proportio-

nalism, flerpartisystem och minoritetsparlamentarism utmärker dagens svenska demokrati. Att Sverige kommit att få just denna författningspolitiska lösning är emellertid ingalunda självklart. Mot bakgrund av det allmänna sambandet mellan maktpolitik och författningspolitik skulle snarast det motsatta utfallet varit lättare att förklara. Sverige har haft en dominerande riktning, socialdemokratin, vars författningspolitik innefattar kravet på en stark regeringsmakt.

Ömsesidig försvagning

Frågan är varför Sverige då inte fått sådana politiska institutioner, t.ex. majoritetsvalsystem, som befrämjar uppkomsten av stabila majoritetsregeringar. Svaret är att ingen enda politisk riktning har kunnat sätta sin prägel på den konstitutionella utvecklingen. Mer än andra politiska områden har författningsfrågorna kommit att avgöras under kompromisser och ömsesidiga jämkningar mellan flera olika politiska partier.

Det nuvarande valsystemet med en enda kammare, gemensam valdag, exakt proportionalitet och fyraprocentsspärr har sitt ursprung i en författningspolitisk kompromiss 1966. För socialdemokraterna hade uppgörelsen den fördelen att den borgerliga splittringen befrämjades. Sannolikheten för majoriteter riktade mot socialdemokratin skulle minska, samtidigt som antalet koalitionsmöjligheter ökade. Från borgerlig synpunkt innebar det nya systemet att socialdemokraternas överrepresentation försvann. Regeringsväxlingar skulle kunna bli vanligare.

Tillspetsat kan man därför säga att Sveriges nuvarande valsystem tillkommit därför att de olika politiska partierna velat försvaga varandra. Socialdemokraterna har vägletts av en strävan att söndra borgerligheten. De borgerliga partierna önskade få ett slut på den långvariga socialdemokratiska regeringsdominansen.

Resultatet har blivit ett system som ökar den politiska instabiliteten och som försvårar möjligheterna att bilda starka majoritetsregeringar.

Författningspolitik

Maktspelet bakom den nuvarande författningens tillkomst illustrerar att det pågår en politisk strid på ett slags indirekt nivå. Eftersom den offentliga politikens utfall delvis betingas av de politiska institutionernas utformning kommer det också att stå strid om de konstitutionella frågorna. Med författningspolitik avses denna maktkamp om de politiska institutionerna.

Det finns därmed ett dubbelt samband mellan författning och politisk makt. Å ena sidan får författningen konsekvenser för politikens resultat och följaktligen för samhällets maktfördelning. Å andra sidan leder just detta förhållande till att författningsfrågorna blir ett viktigt fält för politisk maktkamp.

Häri ligger ett dilemma för författningspolitiken i de demokratiska samhällena. Författningen utgörs av ett övergripande normsystem som sätter ramarna för den politiska processen. För att författningen skall kunna förbli stabil över en längre tid måste den åtnjuta legitimitet hos det stora flertalet. De konstitutionella grundprinciperna borde, har det sagts, inte ständigt göras till föremål för permanent politisk strid utan i stället hänföras till en gemensam "demokratins överideologi".

Samtidigt är det ett maktpolitiskt faktum att politiska institutioner aldrig är självklara eller neutrala. Det finns alltid någon grupp som skulle ha fördel av att författningen ändrades. Tanken på konstitutionella alternativ och författningsändring hålls därmed hela tiden vid liv.

Fenomenet är givetvis inte unikt för Sverige. Tvärtom finns det internationellt en alltmer livaktig diskussion om politikens institutioner och organisationsformer. En viktig aspekt av demokratin är att den utgör ett styrelsesätt som aldrig når någon slutlig utformning utan ständigt förmår att förnya sig.

Riksdag och regering

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket.” ”Riksdagen är folkets främsta företrädare.” ”Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.” ”Under regeringen lyder ... de centrala ämbetsverken”.

Så beskriver i korthet regeringsformen de centrala statsorganen och deras inbördes förhållanden. Folkviljan antas kanaliseras via riksdag, regering och förvaltningsorgan.

Men det finns en motbild. Riksdagens makt är liten och minskande. Regeringsmakten försvagas. Den offentliga sektorn blir genom sin storlek och komplexitet näst intill ostyrbar. Denna motbild skulle innebära att alla länkar i den parlamentariska uppdrags- och ansvarskedjan försvagas.

Två föreställningar står därför mot varandra, dels författningens bild av välfungerande kanaler, dels motbildens skildring av ett herrelöst maskineri. Frågan är vilket stöd de olika uppfattningarna har i de på systematisk forskning grundade observationerna.

Riksdagen

Bilden av ett parlament med minskande makt är ingalunda ny. Redan under parlamentarismens segerår, vid den tid i början av seklet då parlamentarismen och den allmänna rösträtten ersatte gamla odemokratiska styrelseskick, gjordes samma observation. Påståenden om att parlamentets betydelse minskar tycks vara lika gammal som parlamentarismen.

I modern svensk politisk historia sammanfaller riksdagens nedgångsperiod med kommittéväsendets storhetstid. Den tidsmässiga överensstämmelsen är inte någon tillfällighet. Under välfärdsstatens expansiva rekordår, främst under 1960-talet, kom stora reformer att utarbetas och i praktiken att avgöras i offentliga utredningar. Där medverkade förvisso parlamentariker, men också företrädare för regeringskansliet och myndigheter, organisationsrepresentanter och experter. De välförankrade förslagen passerade vanligen riksdagen utan större ändringar. Riksdagens roll blev legitimerande och formellt bekräftande. Oppositionen klagade över att riksdagen förvandlats till ett transportkompani.

Men något inträffade under 1970-talet. Riksdagens ställning stärktes på regeringens bekostnad. En del av förklaringen till riksdagens förändrade ställning under 1970-talet kan hänföras till ändrade parlamentariska villkor, i synnerhet det borgerliga regeringsinnehavet. Men intrycket är att förhållandena efter 1982 inte återgått till 1960-talets förhållanden.

En viktig förklaring till skiftningarna i folkrepresentationens ställning är förändringar i det parlamentariska läget. I tider av majoritetsparlamentarism avtar riksdagens betydelse; har en regering ett fast underlag bestående av ett flertal av ledamöterna kan den normalt förlita sig på att riksdagsmajoriteten stöder dess förslag. Under minoritetsparlamentarism råder större osäkerhet. Regeringen kan inte automatiskt anta att dess förslag passerar riksdagen. Ofta krävs förhandlingar och överenskommelser med ett eller

flera partier utanför regeringen. Blockpolitikens försvagning har stärkt riksdagen.

Slutsatserna om riksdagens roll i den politiska beslutsprocessen är blandade. Det vore å ena sidan helt vilseledande att föreställa sig att de avgörande besluten om landets framtid reellt sett fattas i riksdagens kammare. Det vore å andra sidan lika missvisande att se riksdagen som en betydelselös dekoration. Inte minst under en tid av minoritetsparlamentarism kan riksdagen, eller närmare bestämt delar av riksdagen, i vissa frågor spela en avgörande roll. Övergången till öppna utskottsförhör har också visat att riksdagen, i samspel med massmedia, kan finna nya former att utöva sina granskande och kontrollerande uppgifter.

Det går inte att på grundval av det historiska materialet dra några slutsatser om att riksdagens betydelse generellt sett skulle minska eller öka. Riksdagens relativa position i det offentliga livet förefaller i stället gå i vågor. Sett i två–tre decenniers perspektiv har riksdagens betydelse snarare ökat än minskat.

Regeringen

Uttrycket "regera" och den allmänna formuleringen att regeringen "styr" riket kan leda tankarna till en viss typ av maktutövning. Denna föreställning, som kan kallas instrumentell rationalitet, innebär att styrning utövas genom preciserade mål, färdiga alternativ, kunskap om framtida konsekvenser av olika handlingsalternativ och regler för att väga olika intressen mot varandra. En granskning av regeringens näringspolitik visar emellertid att beslutsfattandet i realiteten ägde rum på ett sätt som starkt avviker från denna modell.

Näringspolitiska beslutsprocesser utspelas i ett nätverk av organisationer som tillhör olika sfärer i samhället. En sådan förhandlingsekonomi utgörs av ett växelspel mellan politiker, företag och intresseorganisationer. Det ställs en mängd, delvis motstridiga, krav både på regeringen och de inblandade företagen. Med den fortgående intresseorganiseringen har kraven företrädare som hela tiden uppmärksamt bevakar att deras krav beaktas. Fler och fler frågor anses ligga under politikernas ansvar. Ett ökande antal intressen fordrar att bli tillgodosedda. Med knappa resurser och välorganiserade intressen ökar svårigheterna än mer att tillgodose en mångfald av ofta motstridiga krav.

Det visar sig att politiskt beslutsfattande under dessa villkor inte sker enligt den instrumentella rationalitetens styrmodell. Politik handlar här mindre om att regera, mer om att *reagera*. Regeringen reagerar på krav mer än att den regerar och styr andra organisationers verksamhet. Regeringens agerande går ut på att försöka hålla vissa krav (men inte andra) ifrån sig, att flytta skyldigheten att reagera till andra och att begränsa sina egna möjligheter att reagera. Det lyckas ibland och misslyckas ibland.

Att beslutsprocessen inte kan beskrivas i termer av aktiv styrning behöver inte innebära att politiken har förvittrat. En reaktiv strategi bygger på idéer om representativitet och lyhördhet och grundas i en idé om politiskt ansvarstagande. Den kännetecknas av att den ger möjligheter att komma underfund med både mål och alternativ, den gör det möjligt att skapa alternativ, den gör det möjligt att söka sig fram till tillfredsställande lösningar och den gör det möjligt att hantera konflikter under ordnade former.

Värden som planmässighet och målinriktad rationalitet har länge varit starka i det svenska samhället. Undersökningen av regeringen och näringspolitiken visar att politik kan utövas även genom andra metoder än instrumentell styrning.

Partier i kris?

Det svenska partisystemet har sitt ursprung i industrialismens sociala konfliktmönster. Förändringarna i samhällsstrukturen håller emellertid på att få konsekvenser för de politiska partiernas förankring. De traditionella banden mellan olika grupplojaliteter och de politiska partierna är i färd med att försvagas. Nya intressen och identiteter utvecklas oberoende av och utanför de politiska partierna.

Ökad instabilitet

De allmänna tendenserna i valmanskåren är numera väldokumenterade. Den politiska instabiliteten tilltar. Andelen partibytare visar en ökande tendens. Partiidentifikationen försvagas. Valrörelsernas betydelse stiger; väljarna fattar sitt definitiva röstningsbeslut allt kortare tid före valdagen. Röstsplittringen ökar. Misstroendet mot partier och politiker växer.

Fastän sambandet mellan yrkestillhörighet och röstning i internationell jämförelse fortfarande är starkt, är det ändå fullt tydligt att den traditionella klassröstningen i Sverige under de senaste trettio åren försvagats. En viktig förklaring till det minskade sambandet mellan klass och partival står att finna i generationsförändringar. Yngre generationer som träder in i valmanskåren har inte samma starka partilojaliteter som sina föräldrar. Undantagen från gamla mönster blir följaktligen fler och fler. Den försvagade klassröstningen innebär inte endast att fler arbetare röstar borgerligt; den ökande andelen socialdemokrater och vänsterpartister inom medelklassen är ett lika betydelsefullt fenomen.

Tre faktorer betingar socialdemokratins väljarförankring: generation, LO-medlemskap och region. Andelen socialdemokratiska väljare är störst bland äldre LO-medlemmar i de regioner som domineras av produktion knuten till skog, malm och andra basnäringar. Om de observerade åldersskillnaderna är uttryck för en generationsförändring innebär utvecklingen, under i övrigt lika omständigheter, att LO-medlemmarnas stöd för socialdemokratiska partiet försvagas. Om utvecklingen innebär att Kunskaps-Sverige ökar på Bas-Sveriges bekostnad blir följden även av denna förändring att socialdemokratins väljarförankring försvagas. Om LO som organisation dessutom minskar i storlek tillkommer här en tredje faktor med negativa konsekvenser för socialdemokratin. Alla dessa tre förändringsfaktorer pekar sålunda i samma riktning. Socialdemokratins traditionella kärnområden eroderar sakta men säkert.

Utvecklingen sedan mitten av 1950-talet visar visserligen att en sådan strukturell motvind mer än väl kan kompenseras av politiska framgångar inom nya väljargrupper. Betydelsen av de långsiktiga sociala förändringarna skall ändå inte underskattas. De innebär att ett parti med vikande stöd undan för undan måste göra nya inbrytningar bara för att kunna bibehålla sin tidigare nivå. Erfarenheten visar också att nytillkomna väljare sällan omedelbart blir permanenta, stabila anhängare. På längre sikt innebär utvecklingen från partiernas synpunkt att gamla säkra väljare ersätts av nya osäkra.

Svårigheterna att göra partipolitiska prognoser ökar därmed. Det går inte att på grundval av befintligt underlag dra slutsatsen att det ena eller andra partiet är "dömt" att öka eller minska. Däremot innebär den sociala omstruktureringen och den mer fragmenterade klasstrukturen att *utrymmet* för förändringar ökar. Den ökade rörligheten betyder att svängningarna i valresultaten blir större och att nya partier och politiska rörelser får lättare att etablera sig.

I väntan på en omgruppering

Den allmänna historiska rörelseriktningen är sålunda otvetydig. Partisystemet i Sverige, liksom i många andra europeiska länder, härstammar från industrialismens genombrottstid. Det är den sociala konfliktstruktur som präglade övergången mellan jordbrukssamhälle och industrisamhälle som "djupfrysts" och bevarats i dagens partisystem. Men upptiningen av de frusna strukturerna har redan hunnit långt. Partisystemets sociala förankring är i dag mindre stabil än för några årtionden sedan.

Det finns olika bedömningar av utvecklingen. En linje i debatten har snarast gått ut på att avdramatisera förändringsprocesserna. Det faktum att dagens partier kunnat vidmakthålla sin ställning under en såpass långvarig och genomgripande samhällsomvandling är ett belägg för en stor anpassningsförmåga. Dagens partier är inte desamma som grundartidens. Partierna är benägna att ompröva gamla ståndpunkter och att fånga upp nya krav och strömningar. Visserligen innebär denna stora flexibilitet att partiernas traditionella ideologiska profil blir mer svårigenkännlig, men förmågan att fånga upp och formulera nya frågor gör att nya väljarintressen hela tiden kan mobiliseras.

Sambandet mellan partisystem och sociala skiljelinjer kommer med denna utveckling att uttunnas. I ett historiskt-sociologiskt perspektiv blir det därför snarast en fråga om när *nästa* brytpunkt kommer att äga rum. Enligt denna teori kommer historien att utgöras av en serie brott eller epokskiften. Dessa kännetecknas av att aktuella sociala konflikter tar sig nya politiska uttryck. En epok inleds med en sådan social omgruppering (i facklitteraturen används termen *realignment*), vilken sedan sätter sin prägel på det politiska systemet fram till nästa historiska brytpunkt.

Frågan skulle i detta perspektiv snarast vara vilken som blir nästa omgruppering. Många hypoteser har framförts. Blir det tjänstesektorn, postmaterialismen, tillväxtens boningar, den gröna vågen, informationssamhället, det kulturella kapitalet eller den offentliga sektorn som blir basen för nya politiska grupperingar? Ännu så länge finns det betydligt fler gissningar än faktiska belägg.

Denna svårighet att finna tecken på något embryo till ett partisystem i vardande gör att hela teorin kommit att ifrågasättas. I själva verket är teorins faktabas betydligt snävare än dess allmänna teoretiska formulering. Det är egentligen bara enstaka omgrupperingar som observerats: i Europa vanligen vid 1920-talets början, i Förenta Staterna i samband med trettiotalskrisens New Deal-allians. I inget fall rör det sig om upprepade brott, av långa sekvenser av istider och upptiningsperioder. Kanske kommer det över huvud taget inget nytt brott? Det är därför snarare *dealignment* än *realignment* som ställs i fokus för diskussionen. Tanken är att den nu pågående upptiningen inte kommer att avlösas av någon ny frysperiod. Kanske var det inte endast den nu aktuella partistrukturen utan rent av hela företeelsen med traditionella politiska partier som var ett barn av industrialismen och det parlamentariska genombrottet?

Industrisamhälle i omvandling

Lönearbetet i fabriken är grundläggande för industrisamhällets samhällsstruktur. Arbetarnas underordnade ställning i produktionsprocessen har givit upphov till sociala klasser, intresseorganisationer, politiska partier och särskilda samhällsideologier.

För 40 år sedan genomförde sociologerna Torgny Segerstedt och Agne Lundquist en pionjärundersökning av två industriorter. En grupp sociologer vid Umeå universitet har nu återvänt till en av dessa orter, Katrineholm, för att studera vad som förändrats under dessa fyra årtionden. Undersökningen, som letts av professor Rune Åberg, ger en unik bild av det moderna Sveriges omvandling i ett lokalsamhälles perspektiv.

Arbetssituationen

En viktig aspekt av industriarbetet är inställningen till arbetet, arbetskamraterna och företaget. Har människan i industrisamhället funnit sig till rätta i den gruppbildning som kom att bli den viktigaste vid sidan av familjen, nämligen arbetsgruppen? Graden av gruppgemenskap på arbetsplatsen är av stor betydelse för uppkomsten av klassolidaritet, men också en viktig förutsättning för moderna ledningsideologier som medel att höja motivation och produktivitet.

Av undersökningen att döma har banden till arbetsgruppen stärkts. Arbetsgruppens betydelse har ökat med åren. En stor majoritet trivs med sina arbetskamrater. En liten, och minskande, andel saknar kontakt med arbetskamraterna utanför arbetet. I arbetssituationen är det fler som upplever att arbetskamraterna tycker att de gör ett bra jobb och, framför allt, det är en betydligt större andel i dag som menar att goda arbetskamrater är det viktiga med ett bra jobb. En stor majoritet tror att arbetskamraterna ställer upp för den som blivit orättvist behandlad av ledningen. De anställdas relationer till arbetsgruppen är således positiva och starka och de tycks ha stärkts.

Arbetsgruppen präglas också av starka jämlikhets- och solidaritetsvärderingar. Flertalet anser att löneskillnaderna är för stora på företaget. Den dominerande uppfattningen är att lika arbete skall betalas med lika lön oavsett lönsamheten hos det företag där man arbetar. Den solidariska lönepolitiken har ett starkt stöd såväl bland arbetare som bland tjänstemän.

De anställdas inställning till företaget har emellertid inte utvecklats på samma sätt som relationerna till arbetskamraterna. Visserligen har avståndet mellan de anställda och företagsledningen minskat, särskilt statusskillnaden mellan den anställde och dennes chef. Men samtidigt har kraven stigit. En ökande andel vill byta förman och högre arbetsbefäl. Fler anser att chanserna till befordran är dåliga, det är fler som upplever att deras arbete inte uppskattas av företaget och det är fler som anser att företaget inte tillvaratar de anställdas kunnande och intresse för produktionsförbättringar. Missnöjet har ökat särskilt starkt bland arbetarkvinnorna.

Människornas krav på det goda arbetet har förskjutits. Utvecklingen går från en instrumentell syn på arbetet med lön som motivationsfaktor, över ett stadium där gemenskap och erkänsla

ses som det centrala till en ökad betoning på egen kontroll över arbetet och intressanta och utvecklande arbetsuppgifter. Jämfört med 1950 är det färre som nämner "goda inkomster" som det främsta villkoret för att man skall trivas med jobbet, men betydligt fler som nämner "trevliga arbetskamrater". En ökande andel anför numera också krav på ett självständigt och intressant arbete.

Kraven på det goda arbetet förändras således i riktning mot större vikt vid sociala relationer och mot större krav på att arbetet skall ge möjligheter till självständighet och utveckling. Klyftan mellan ideal och verklighet är störst inom industriarbetet. En majoritet bland industriarbetarna anser att deras arbete inte ger dem något utöver lönen. I tidigare debatt och forskning var en huvudfråga hur människan skulle anpassas till industriarbetet. I dag förefaller det mer rimligt att fråga hur industriarbetet skall kunna anpassas till människornas växande krav.

Klassamhället

Arbetarrörelsens historia har varit en kamp för rösträtt, organisationsfrihet, bättre arbetsvillkor och social välfärd. Styrkan hos denna rörelse baserades på facklig och politisk mobilisering, som i sin tur förutsatte ett mått av klasskänsla och klassmedvetande. Av den anledningen gick agitation och politisk retorik ofta ut på att förstärka klassmedvetandet. Men samtidigt var det arbetarrörelsens mål att avskaffa klassamhället och få varje arbetare att känna sig som fullvärdig medborgare och inte som en bland andra i en förtryckt samhällsklass. Därmed uppstår ett fundamentalt problem för arbetarrörelsen. Ju mer framgångsrik den är, desto mer försvagas grunden för den gamla mobiliseringsstrategin.

Vid tidpunkten för den första undersökningen 1950 kände sig en stor majoritet av de anställda som medlemmar av en arbetarklass. De flesta, både arbetare och tjänstemän, hade arbetar- eller småbrukarbakgrund. Hela det politiska livet på orten präglades av en socialdemokrati som varit i majoritet sedan 1920-talet. Arbetarrörelsen dominerade starkt den politiska kulturen på orten och på arbetsplatserna. En stor andel ansåg att arbetarklassen hade makten i samhället.

I dag har bilden ändrats. Betydligt färre identifierar sig med arbetarklassen. En ökande andel, även bland arbetarna, har kommit att känna sig som medelklass. Det är inte längre många som anser att arbetarklassen har makten i samhället, utan de flesta ser makten som koncentrerad till de högsta sociala skikten. Visserligen röstar de flesta fortfarande på socialdemokraterna. Jämlikhetsvärderingarna har stor utbredning. Det är därför föga träffande att beskriva utvecklingen som ett förborgerligande. Men socialdemokratin är inte längre fullt så dominerande. Arbetarrörelsens politiska kultur bärs i första hand upp av medelålders industriarbetande män. Förankringen är svagare bland ungdomar, invandrare, kvinnor och den offentliga sektorns anställda.

Den stora förändringen ligger i klasskänslan. Allt fler har börjat känna sig som medelklass och inte, på samma sätt som för fyra årtionden sedan, som delaktiga i en folkrörelse på väg att omdana samhället. Många av den tidens mål har förverkligats. Känslan av att tillhöra en diskriminerad samhällsklass har försvagats. Identifikationen med en rörelse i färd med att erövra makten har ersatts av en känsla av att ha överlämnat den till en elit. Klassbegreppet kan därför knappast sägas ha förlorat sin mening. Utanför fabriksgrindarna och bortom ortens horisont ser man den härskande klassen, det översta sociala skiktet med makt och inflytande i samhället. Från att ha betraktat sig som medlem i en arbetarklass som hade makten har man alltmer börjat betrakta sig som en medelklass utan makt.

Organisations-Sverige

Organisations-Sverige är ett begrepp. Enligt allmän uppfattning har Sverige ett mycket omfattande och livaktigt föreningsväsen. Det visar sig emellertid att många rörelsers förankring inte är så stark som medlemssiffrorna kan ge intryck av.

De fyra stora organisationstyperna, räknat efter medlemsanslutning, är facket, idrottsrörelsen, konsumentkooperationen och boendeföreningar (såsom t.ex. Hyresgästföreningen, HSB, bostadsrättsförening, villa- eller radhusförening).

Ser man till andelen *aktiva* medlemmar inom befolkningen (vad som i tabellen benämns mobiliseringsgrad) är idrottsrörelsen och fackföreningsrörelsen störst. Men det stora flertalet organisationstyper har låg mobiliseringsgrad. De finns inte många slags föreningar som kan hävda att de aktiverar mer än några få procent av befolkningen.

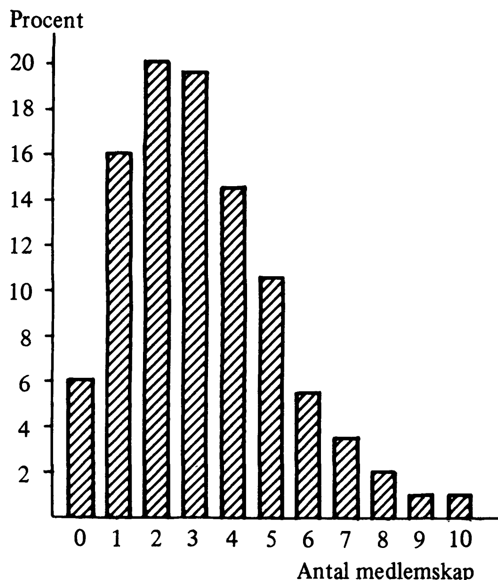
Det hindrar naturligtvis inte att medlemsengagemanget stundtals kan vara mycket starkt. Frikyrkorna är ett sådant exempel. Av deras medlemmar anger 83 procent att de är aktiva. Men eftersom endast 5 procent av folket är medlemmar blir mobiliseringsgraden inte högre än 4 procent.

Det talas ibland om "de nya folkrörelserna". I den internationella facklitteraturen har "the new social movements" blivit ett centralt begrepp. Härmed avses de nya typer av organisationer som riktar sig mot de etablerade maktgrupperna och som ofta utnyttjar utomparlamentariska och okonventionella kanaler för opinionsbildning. Dessa nya grupper har under senare år haft stor betydelse. De har dragit fram tidigare försummade frågor i debatten och de har förmått att påverka opinionen och därmed de politiska besluten i flera viktiga frågor. Det går inte att dra en helt skarp gräns mellan dessa nya rörelser och äldre typer av organisationer, men det rör sig i första hand om fredsrörelsen, miljörörelsen, kvinnorörelsen och de lokala aktionsgrupperna.

De nya rörelsernas numerär av *aktiva* anhängare skall emellertid inte överdrivas. Uttryckt i mobiliseringsgrad är fredsrörelsen, kvinnorörelsen och de lokala aktionsgrupperna de minsta organisationstyperna. Miljörörelsen har en stor andel passiva medlemmar.

Antal organisationsmedlemskap

% av befolkningen



Få eldsjälar

Svensken är i genomsnitt medlem i tre organisationer. Nästan alla, 94 procent, är med i åtminstone någon förening. Även om det bara är 6 procent som helt står utanför det organiserade Sverige är det heller inte så många som är extremt välorganiserade. Det stora flertalet är med i några få föreningar; 70 procent återfinns i intervallet 1–4 organisationstyper.

Den krets av personer som bär upp organisationsväsendet med sitt aktiva arbete är emellertid betydligt mindre. Andelen medborgare som innehar något förtroendeuppdrag uppgår till 35 procent. Resterande 65 procent står med detta sätt att räkna utanför det aktiva föreningslivet. Andelen personer med två eller fler uppdrag är 11 procent. Sätts gränsen för mångsyssleri vid tre eller flera uppdrag blir andelen så låg som 4 procent. Fler är inte de föreningsmänniskor som är aktivt engagerade i många olika organisationer.

Om man sammanfattar den allmänna bilden med hjälp av uppgifterna om medlemskap, förtroendeuppdrag och aktivitet finner man att andelen helt passiva medlemmar är 35 procent. Läggs därtill de 6 procenten utan något medlemskap blir resultatet att 41 procent står utanför det aktiva föreningslivet. De som är aktiva eller har förtroendeuppdrag i flera olika organisationer utgör en knapp tredjedel, 30 procent.

Det är givetvis omöjligt att i en enkel formel karaktärisera en sådan procentfördelning. Å ena sidan är det endast en liten minoritet som saknar all anknytning till organisationerna. Men bilden av de sjudande massorganisationerna stämmer heller inte. Statistiken över medlemskap och aktivitet drivs upp av att många är medlemmar i facket och Konsum och att åtskilliga är aktiva idrottsutövare. Men därutöver är det ett stort antal som endast kommer i sporadisk kontakt med föreningslivet. De verkliga eldsjälarna är få.

Medlemsengagemang i olika föreningar

(Medlemsanslutning och mobiliseringsgrad i % av befolkningen; uppdrag och aktivitetsnivå i % av medlemmarna)

	Medlemsanslutning	*Uppdrag*	*Aktivitetsnivå*	*Mobiliseringsgrad*
Idrottsförening	36	22	58	21
Friluftsförening	11	11	40	4
Miljöorganisation	8	1	13	1
Kulturförening	17	22	56	10
Hobbyförening	13	23	62	8
Motororganisation	12	12	32	4
Boendeförening	28	15	28	8
Föräldraförening	10	18	42	4
Handikapp-/patientförening	4	14	34	1
Invandrarorganisation	2	25	58	1
Kvinnoorganisation	2	13	46	1
Pensionärsorganisation	7	16	41	3
Aktieägarförening	6	13	29	2
Grupp inom svenska kyrkan	4	39	69	3
Frikyrkosamfund	5	57	83	4
Annat religiöst samfund	2	15	54	1
Humanitär hjälporganisation	9	17	33	3
Nykterhetsorganisation	3	26	36	1
Frivillig försvarsorganisation	5	31	50	3
Fredsorganisation	2	14	33	1
Lokal aktionsgrupp	2	22	53	1
Grupp för internationell fråga	3	17	43	1
Ordenssällskap	3	38	70	2
Konsumentkooperativ	36	2	7	2
Kooperativ, samfällighet	11	15	29	3
Fackförening	60	14	23	14
Lantbrukarorganisation	4	15	25	1
Företagarförening	3	12	19	1
Annan yrkesorganisation	5	14	32	2
Annan förening	8	26	45	4

Medlemsanslutning: Antal medlemmar dividerat med befolkningens storlek.
Uppdrag: Antal som har förtroendeuppdrag dividerat med antalet medlemmar.
Aktivitetsnivå: Antal som det senaste året varit aktiva dividerat med antalet medlemmar.
Mobiliseringsgrad: Antal aktiva dividerat med befolkningens storlek.

Samhörighet

Organisations-Sveriges förankring bland medborgarna har en annan sida än antalet medlemmar och aktiva. Organisationerna har också en ideologisk betydelse. De utgör symboler för idéer och strävanden. Medborgarna kan känna solidaritet med rörelser utan att själva vara aktiva.

De organisationer som medborgarna i dag känner störst samhörighet med är fredsrörelsen och miljörörelsen. Den organisationstyp som utmärker sig för den lägsta mobiliseringsgraden, fredsrörelsen, är den som möts av störst samhörighetskänsla i befolkningen. För en modern organisation är det inte nödvändigt att ha många och engagerade medlemmar. Fredsrörelsen och miljörörelsen visar att man via opinionsbildning kan vinna såväl politiskt inflytande som starkt stöd hos allmänheten.

Grad av samhörighet med olika rörelser	*Medeltal (0–10)*
Fredsrörelsen	5,8
Miljörörelsen	5,6
Idrottsrörelsen	5,2
Internationella hjälp- och solidaritetsrörelser	4,9
Arbetarrörelsen	3,8
Kvinnorörelsen	3,7
Folkbildningsrörelsen	3,6
Svenska kyrkan	3,3
Kooperationen	3,3
Nykterhetsrörelsen	2,6
Frikyrkan	1,3

Jämförelsevis svagast gensvar har frikyrkan och nykterhetsrörelsen, de två rörelser som är ursprunget till det moderna Folkrörelse-Sverige.

Fackföreningsrörelsen

I de västliga industriländerna finns det ett allmänt samband mellan arbetarklassens organisatoriska styrka och välfärdsstatens utveckling. Ju starkare arbetarrörelsen är organiserad, desto mer omfattande är de sociala välfärdsreformerna.

I ett internationellt och historiskt perspektiv framstår den svenska fackföreningsrörelsen som exceptionellt stark. Den höga anslutningsgraden får tillskrivas en kombination av sociologiska och politiska faktorer. Förutsättningarna för en stor och enhetlig organisation har gynnats av den svenska arbetarklassens jämförelsevis homogena struktur. I andra länder har språkliga, etniska, religiösa och politiska motsättningar lett till en splittrad och försvagad fackföreningsrörelse. Mot bakgrund av att de fackliga organisationerna i många länder under det senaste årtiondet präglats av splittring och sjunkande medlemstal har Sverige framstått som ett undantag.

Det visar sig att bilden av svensk fackföreningsrörelse måste modifieras. Även i Sverige sjunker nu organisationsgraden. Sedan 1986 är det en minskande andel löntagare som är med i facket.

Andel som är medlem i facket	*Organisationsgrad i procent*
1986	85,5
1987	84,8
1988	83,8
1989	82,6

Härtill skall läggas det förhållandet att organisationsgraden inte är densamma över hela arbetsmarknaden. Visserligen är andelen fackföreningsmedlemmar numera i huvudsak lika stor bland tjänstemän som bland arbetare. Däremot finns det stora regionala variationer. Storstäderna, särskilt Stockholmsområdet, kännetecknas av en jämförelsevis låg organisationsgrad.

Den svenska fackföreningsrörelsens styrka har inte endast grundats på dess breda medlemsbas utan också på dess enhetlighet. Det har givetvis aldrig varit fråga om en total frånvaro av inre konflikter. Olika medlemsgrupper har alltid strä-

vat i delvis skilda riktningar. Olika organisationsprinciper, såsom yrkesförbundets eller industriförbundets två olika modeller, har brutits mot varandra. Utvecklingen går nu ändå i riktning mot ökad heterogenisering. Svårigheten att förena allt mer differentierade medlemsintressen ökar. Två konfliktlinjer i löntagarkollektivet är härvid särskilt betydelsefulla. Den ena är spänningen mellan privat och offentligt anställda, inte minst inom Landsorganisationen. Den andra är gränsdragningen mellan LO och TCO. Den industriella organisationens förändringar innebär att gränsen mellan arbetar- och tjänstemannayrken förlorar i betydelse. Uppdelningen på separata fackföreningar för arbetare och tjänstemän blir därmed på många arbetsplatser alltmer konstlad. Den svenska fackföreningsrörelsen står inför stora strukturförändringar.

Social förankring

Visserligen har åtskilliga rörelser en bred social bas, men det vore förhastat att dra slutsatsen att organisationsresurserna överlag är jämnt fördelade över socialgrupperna. Många organisationer har en social snedrekrytering. Starkast samband mellan yrkesgrupp och medlemskap har kulturorganisationer och friluftsorganisationer. Medlemmar från arbetarklassen är här starkt underrepresenterade. Men även föräldraorganisationer, boendeorganisationer och idrottsföreningar hämtar proportionellt sett fler medlemmar ur medelklassen än ur arbetarklassen.

Det finns förvisso organisationer som har lika stor medlemsandel inom arbetarklassen som inom medelklassen. Fackföreningsrörelsen och konsumentkooperationen är två exempel.

Det är emellertid ett anmärkningsvärt faktum att det inte finns någon organisationstyp som har en högre andel medlemmar bland arbetare än bland tjänstemän och företagare. Tillgången till organisationsresurser är betydligt större i högre socialgrupper än i lägre.

Korporatism

Korporatism är en term som används i flera olika betydelser. Här används ordet som en samlingsbeteckning för omfattningen och karaktären av samspelet mellan staten och organisationerna.

Förbindelserna mellan stat och organisationer är dubbelriktade. Organisationerna är ivriga påtryckningsgrupper gentemot staten. Staten begagnar sig av organisationerna för att utforma och genomföra sin politik.

Symbiosen mellan staten och organisationerna manifesteras på många olika sätt. Organisationerna kan delta i så gott som samtliga led i den politiska beslutsprocessen. Genom att väcka initiativ kan organisationerna påverka politikens dagordning. Offentliga utredningar har varit ett viktigt forum för kompromisser och uppgörelser. Remissväsendet ger berörda parter möjlighet att framföra synpunkter och krav. Organisationerna påverkar riksdagens arbete genom remisser, utfrågningar och direkta kontakter med ledamöterna. Företrädare för intresseorganisationer sitter i offentliga organ på central, regional och lokal nivå. I vissa frågor har organisationerna rätt till förhandlingar och överläggningar. Regeringsformen medger att förvaltningsuppgift överlämnas till "bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ". Organisationerna uppbär ekonomiskt stöd från stat och kommun. Enligt en bedömning uppgår det statliga föreningsbidraget till sammanlagt 3,5 miljarder kronor; härtill skall läggas statliga anslag i form av uppdragsersättningar på ca 1,6 miljarder kronor.

Maktens nätverk

Intresseorganisationernas starka band med den centrala statsmakten belyses av en undersökning av regeringskansliets formella och informella kontakter. Det visar sig att 90 procent av de tillfrågade tjänstemännen och politikerna i kanslihuset uppger att de åtminstone någon gång under året har kontakt med någon typ av organisation. En knapp fjärdedel, 23 procent, har sådana kontakter åtminstone en gång i veckan.

Ser man till den totala kontaktmängden

Regeringskansliets kontakter med:	Total-index	Procent
LO centralt	19	51
TCO centralt	16	48
Kommunförbundet	16	44
Universitet och högskolor	15	41
Socialdemokratiska riksdags-gruppen	15	37
Statistiska centralbyrån	14	43
Riksrevisionsverket	14	41
Länsstyrelser	14	36

intas förstaplatsen av LO (centralorganisationen). Därnäst följer TCO centralt och Kommunförbundet. Ungefär hälften av de intervjuade har åtminstone någon kontakt per år med någondera av de två stora löntagarorganisationernas centrala kanslier. Inte något ämbetsverk kommer upp i denna nivå. Även kontakterna med SACO centralt samt med fackförbund är relativt om-

fattande. Kontakter av ungefär samma omfattning förekommer också med Landstingsförbundet och Industriförbundet.

De tunga organisationerna inom ekonomi och den kommunala sektorn kommer sålunda, kanske inte så överraskande, överst på listan. Men de är ingalunda totalt dominerande. Även andra delar av föreningslivet har frekventa kontakter med kanslihuset. En fjärdedel i kanslihuset har under året kontakt med någon organisation för internationella frågor; det rör sig exempelvis om Amnesty, Föreningen Norden, FN-föreningar eller solidaritetsorganisationer. Den totala kontaktmängden är här lika stor som för Svenska Arbetsgivareföreningens centralorganisation. Andra organisationstyper med omfattande kanslihuskontakter är kulturorganisationer, folkbildningsorganisationer, handikapp- och patientorganisationer samt miljöorganisationer.

Jordbruksdepartementet har de tätaste organisationskontakterna. På andra plats kommer arbetsmarknadsdepartementet och på tredje plats kommunikationsdepartementet. Finansdepartementet har däremot relativt få direktkontakter med intresseorganisationer. Finansdepartementet har en central ställning i den interna samordningen av departementens arbete. Men organisationernas kontakter med regeringen går i första hand via fackdepartementen. Dessa departement kommer i regeringsarbetet därför ofta att spela rollen som "särintressenas ambassader".

Kontakterna med de stora arbetsmarknadsorganisationerna är inte endast koncentrerade till arbetsmarknadsdepartementet utan är relativt omfattande inom alla departement. De fackliga organisationernas stora roll i svensk politik kommer här tydligt till uttryck. Deras kontakter gäller ingalunda enbart arbetsmarknadsfrågor i snäv mening. De bevakar och har möjlighet att framföra synpunkter inom flertalet delar av regeringskansliet. Även kommun- och landstingsförbunden uppvisar en motsvarande bred kontaktyta.

Nya drag

Det nära sambandet mellan staten och organisationerna är ett huvuddrag i det svenska styrelsesättet. Organisationernas ställning i den offentliga beslutsprocessen håller emellertid på att i viktiga avseenden förändras.

Utredningars minskande roll

Kommittéväsendets betydelse har under 1980-talet avtagit, både i storlek och som forum för överläggningar och beslut.

Mer lobbying

Lobbying, påtryckningar och opinionsbildning blir viktigare. En organisation som uppfattas ha den allmänna opinionen på sin sida har en viktig maktresurs.

Fler direktkontakter

Det blir vanligare att påverka politiska beslut vid sidan av organisationerna. Många enskilda företag, särskilt de stora, går direkt på beslutsfattarna.

Differentierade krav

Medlemmarnas krav blir allt fler och olikartade. Organisationerna får allt svårare att företräda ett entydigt eller enhetligt medlemsintresse.

Decentralisering och internationalisering

Organisationernas inflytande har i mycket varit knutet till nationalstatens institutioner. Internationalisering och decentralisering förändrar förutsättningarna för de starkt centraliserade intresseorganisationerna.

Demokrati och byråkrati

Den offentliga sektorn i Sverige är större än i något annat jämförbart land. Den stora expansionen ägde rum under 1960- och 1970-talen. Mellan 1960 och 1982 steg de offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten från 31 till 67 procent.

Under perioden 1970–1980 växte antalet offentligt anställda med 50 procent. Ökningen ägde nästan uteslutande rum inom kommuner och landsting. Hälften av den offentliga personalen är verksam inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola. De offentligt anställda är till övervägande del kvinnor. Andelen kvinnor bland de anställda i landstingen är 84 procent och i kommunerna 75 procent.

Efter en period av stark expansion har utvecklingen brutits. I vissa avseenden, särskilt när det gäller statens relativa andel, har det varit fråga om en svag minskning. Den offentliga sektorns ekonomiska betydelse ligger emellertid fortfarande på en internationellt sett mycket hög nivå.

Den offentliga sektorns gränser

Varje försök att bestämma den offentliga sektorns omfattning måste grundas på en gränsdragning mellan denna offentliga sektor och övriga delar av samhällslivet. I åtskilliga fall innebär en sådan gränsdragning inga problem. I andra avseenden är det emellertid förenat med betydande svårigheter att med ett enkelt kriterium urskilja vad som tillhör offentlig respektive annan verksamhet. Själva föreställningen om en avgränsad offentlig "sektor" kan ibland ge en alltför monolitisk och förenklad bild.

Förvaltningsorganisationen har nu växt till en sådan omfattning och komplexitet att gamla kriterier och indelningsgrunder inte alltid leder till ökad klarhet. Som organ för stat och kommun finns i dag myndigheter av skilda typer och med många slags uppgifter. Men den offentliga verksamheten sköts också av statliga och kommunala aktiebolag, av stiftelser med offentligt eller delat huvudmannaskap samt av föreningar eller av enskilda personer. Myndigheter sysslar med mycket annat än myndighetsutövning. Myndighetsutövning utförs även av andra organ än myndigheter.

Gränsen mellan offentligt och privat har ofta förskjutits. Ibland har enskilda verksamheter efter hand övertagits av det allmänna; social omvårdnad, barnomsorg och socialförsäkringssystemet utgör några exempel. För närvarande rör sig pendeln åt andra hållet. Andra verksamhetsformer än den renodlade myndighetstypen prövas.

Det finns emellertid många blandformer mellan myndigheten och den rent privaträttsliga organisationsformen. Begreppet privatisering är därmed inte entydigt. Arbetsfördelningen mellan offentligt och privat kan bestämmas i åtminstone tre olika avseenden, nämligen *initiativ*, *produktion* och *finansiering*. I den rena marknadsmodellen är såväl initiativet som produktionen och finansieringen privat. Konsumenten bestämmer genom sitt val mellan konkurrerande produkter att en viss tjänst produceras, produktionen sker i privat regi och tjänsten betalas av den enskilde. I en helt kollektiv modell är såväl initiativ som produktion och finansiering offentlig. Dessa ex-

empel utgör emellertid endast två extremtyper. Andra organisationsmodeller bygger på olika slags kombinationer av offentliga och privata element.

En undersökning av ett antal organ i den "grå zonen" mellan offentlig och privat sektor visade på den stora mångfalden av verksamhetsformer. I vissa fall har offentlighetsprincipen tillämplighet, i andra fall inte. Riksrevisionsverket har rätt att granska en del, men inte alla, av dessa organ. Inte heller förvaltningslagens giltighet, överklagbarhet, anställningsförhållande eller anslagsberoende utgjorde några entydiga kriterier för att dra en gräns mellan offentliga och privata organ.

I många fall råder det oklarhet om dessa gränsorganisationers rättsliga ställning. I medborgarens perspektiv framstår det därmed som ovisst om offentlighetsprincipen gäller, om JO har granskningsrätt och om besluten är möjliga att överklaga. Inget hindrar emellertid att dessa rättigheter tydligare preciseras redan då ett nytt organ inrättas. Medborgarnas möjligheter till insyn och kontroll skulle därmed inte behöva komma i konflikt med önskemålet att experimentera med nya former av organisationer som alternativ till den traditionella myndigheten och den totala privatiseringen.

Att tämja byråkratin

Ett av den moderna demokratins svåra och olösta problem är förhållandet mellan demokrati och byråkrati. I teorin är den offentliga sektorn ett medel för medborgarna att via politiska beslut förverkliga sina mål. Men byråkratin har sin egen makt. Man kan urskilja fyra huvudstrategier som tagits i bruk för att tämja byråkratin. Dessa är i sin tur förknippade med sina problem.

Hierarki

En metod för att minska utrymmet för godtycke och ineffektivitet är att försöka disciplinera byråkratin. Strävan är att förvandla byråkratin till en maskinmässigt arbetande hierarki. Den ideala byråkratin arbetar opersonligt, förutsägbart, utan godtycke, formalistiskt och efter rationella regler.

Hierarkins metod har emellertid visat sig ha stora nackdelar. Byråkratin drabbas av revirstrider, överlastning, stelhet och oförmåga till förnyelse.

Den hierarkiska organisationstypen hade sin styrka när det gällde att utföra standardrutiner i en stabil och förutsägbar miljö. Den nu pågående samhällsutvecklingen innebär dock att flexibilitet blir viktigare än standardisering. Många rutinuppgifter övertas av maskiner. Behovet av att disciplinera arbetskraften efter det löpande bandets princip avtar. Man kan beskriva samhällsorganisationens nuvarande historiska rörelse som en förändring från byråkratins hierarki till en decentraliserad, självstyrande och öppen organisationstyp. Att lösa byråkratins problem genom att försöka stärka inslaget av hierarki är i dag därför knappast realistiskt.

Professionsstyre

Ett sätt att förhålla sig till spänningsförhållandet mellan demokrati och byråkrati är att överlåta verkställigheten av politiska beslut till självständiga professioner. Med profession avses en specialiserad yrkesgrupp som styrs av en uppsättning gemensamma normer. Klassiska professioner är läkare och advokater. Sjukvårdspersonal, socialarbetare, lärare, forskare och olika slags tekniker är andra exempel på professionella grupper. Fler och fler yrkesgrupper gör anspråk på att bli betraktade som professioner.

Som alternativ till den klassiska byråkratin har professionsstyrets modell flera fördelar. Den har inte den stela formalismens nackdelar och den står i samklang med kraven på ökad autonomi och professionell självständighet.

Från demokratisk synpunkt är professionsstyre emellertid förknippat med vissa problem. En så-

dan kritisk punkt är formerna för ansvarsutkrävande. I den renodlade professionalismen upprätthålls gruppens normsystem internt. Yrkesgrupper som strävar efter självständighet ogillar att andra lägger sig i hur yrket skall utövas. Professionalisering innebär att förvaltningen immuniseras mot utomstående inblandning.

En annan kritisk punkt är att konflikter mellan professioner inte kan lösas genom professionsstyre. Det anses vara en allmän erfarenhet att experter har en tendens att överbetona betydelsen av den egna specialiteten. Ett system enbart baserat på självstyrande yrkesspecialiteter skulle snart leda till olösliga konflikter mellan olika expertkrav. Det är emellertid politikernas roll i en demokrati att väga expertkraven och komma fram till ett beslut.

Professionsstyre kan endast till en viss del lösa byråkratins problem och minskar inte behovet av politiskt beslutsfattande.

Förvaltningskorporatism

Förvaltningsuppgifter kan handhas även av andra än förvaltningsmyndigheter. Den svenska grundlagen medger att förvaltningsuppgift kan överlåtas på bl.a. föreningar. Det nära sambandet mellan staten och organisationerna är ett utmärkande drag för det svenska styrelsesättet.

Särskilt det under senare årtionden mer utbredda bruket av generella ramlagar ökar betydelsen av den lokala tillämpningen. Normutfyllnaden sker ofta i verkställande organ där intresseorganisationerna är företrädda. Organisationerna har därmed kommit att delta i den offentliga sektorns förvaltning.

De olika formerna för samverkan mellan stat och organisationer kan ses som en fortsättning på en äldre tradition i svenskt offentligt liv, nämligen principen om lekmannamedverkan. Remissförfarande, styrelserepresentation och överlåtande av förvaltningsuppgifter blir därmed olika uttryck för att frivilliga åtar sig offentliga uppgifter och att medborgerligt omdöme tillförs den professionella byråkratin.

Men denna form av förvaltningskorporatism kan också ha nackdelar. Som tidigare diskuterats kan den dels hämma de fria organisationernas utveckling, dels leda till att den politiska demokratin kringskärs av särintressen.

Förvaltningskorporatism innebär att många beslut fattas genom förhandlingar. Med många inblandade parter ökar antalet möjliga kombinationer och koalitioner. Allt tenderar att bli förhandlingsbart. Den offentliga insynen försvåras. I förhandlingsstaten uttunnas sambandet mellan makt och ansvar.

Förvaltningskorporatismen kan också vara problematisk ur den enskilde medborgarens synvinkel. Medborgarens inflytande och möjlighet att utkräva ansvar blir inte direkt utan går via organisationerna och deras funktionärer. Organisering kan bli ett krav för representation och bevakning av den enskilde medborgarens rättigheter.

Decentralisering

En annan strategi att få bukt med den svällande byråkratin är decentralisering. Ansvaret för beslutens genomförande förskjuts nedåt i organisationen. Decentraliseringen beskrivs ofta som en demokratisering.

I förlängningen av tendensen till decentralisering av den kommunala organisationen ligger tanken på självförvaltning. Brukarmedverkan och brukarinflytande avses öka medborgarnas ansvar för delar av den offentliga verksamheten.

Decentralisering och brukarinflytande behöver inte nödvändigtvis medföra ökad demokratisering. Det är en allmän erfarenhet att benägenheten att engagera sig lokalt inte är lika stor inom alla befolkningsgrupper. Möjligheten att ta initiativ och delta i gemensamma angelägenheter utnyttjas i första hand av medelklassen och de högutbildade. Betoningen på lokalt deltagande kan

därför bidra till att öka den politiska ojämlikheten.

Ett annat problem är de krav som brukarmedverkan ställer på medborgarens redan hårt pressade tidsbudget. Under 1990-talet förväntas tillgången på tid utanför marknaden minska ytterligare för mellangenerationens män och kvinnor. Många av de offentliga tjänsterna tillkom ursprungligen för att just avlasta medborgarnas tidsinsatser i hushållsproduktionen av tjänster.

Decentraliseringsdebatten aktualiserar ett demokratiskt dilemma, nämligen en konflikt mellan olika gruppers autonomi. De lokala brukarnas önskan att självständigt bestämma kan komma i konflikt med principen att alla medborgarna skall ha lika möjligheter att påverka beslutsfattandet. Den mindre gruppens autonomi har, med utgångspunkt från demokratins allmänna principer, inte automatiskt företräde framför den större gruppens autonomi.

Försöken att via decentralisering stärka demokratin är därför svårbedömda. En del experiment, exempelvis de kommundelsreformer som påbörjats i flera kommuner, har heller inte pågått tillräckligt länge för att det skall vara möjligt att dra några säkra slutsatser.

De kommunala decentraliseringsförsöken har också vägletts av delvis skilda motiv. Strävan har inte endast varit att stärka demokratin utan även att förbättra den administrativa effektiviteten. Vad som främst drivits fram av rationaliseringsskäl har därmed utåt kunnat presenteras som en demokratiseringsreform. De pågående försöken bör i första hand bedömas i administrativt avseende. Däremot är det mer tveksamt huruvida förväntningarna på att de lokala decentraliseringssträvandena skulle lösa den representativa demokratins aktuella problem kan uppfyllas.

Medborgaren och myndigheten

Medborgarens möte med byråkratin aktualiserar centrala demokrati- och maktproblem. Den svenska offentliga sektorns stora omfattning och långtgående räckvidd gör att frågan om individens autonomi ställs på sin spets.

Den för medborgaren i det enskilda fallet viktigaste metoden för att få rättelse gentemot en myndighet som fattat ett beslut som den berörde anser vara felaktigt är överklagande. Ett överklagande är medborgarens chans att i efterhand kunna få ett felaktigt fattat beslut upphävt eller rättat.

Enligt medborgarundersökningen är det 10 procent av befolkningen som varken själva har förmågan eller känner någon som kan överklaga ett myndighetsbeslut.

Samma undersökning visar att 11 procent under det senaste året ansett sig orättvist behandlade av någon myndighet inom stat, kommun och landsting. Av dessa var det 86 procent som på något sätt försökt få rättelse eller ändring, vanligen genom att ringa eller skriva till myndigheten. Resterande 14 procent, motsvarande drygt en procent av befolkningen, hade inte utnyttjat möjligheten att söka rättelse.

Enligt medborgarnas uppfattning förekommer det relativt ofta att myndigheterna hemlighåller uppgifter, att myndigheterna är ineffektiva och att personer i högre social ställning särbehandlas i domstolarna. Däremot anses mutor och tvångsomhändertagande av barn förekomma mer sällan.

Försök att få rättelse gentemot myndigheter (Procentandel av dem som sökt rättelse)

Ringde myndigheten	65
Skrev till myndigheten	45
Besökte myndigheten	40
Överklagade beslutet skriftligt	37
Kontaktade advokat, annan juridisk hjälp	17
Kontaktade organisation, förening	12
Kontaktade politiker eller parti	4
Klagade hos JO	3
Kontaktade massmedia, skrev insändare	2
Annat	9

Medborgarnas uppfattning om den svenska rättsstaten

Hur ofta förekommer det:	*Medeltal (0–10)*
att myndigheterna hemlighåller viktiga upplysningar som allmänheten egentligen borde få reda på	6,6
att myndigheter utför sina arbetsuppgifter på ett ineffektivt sätt	6,4
att människor med hög utbildning och goda inkomster får en bättre behandling av domstolarna än andra	6,3
att kvinnor missgynnas i förhållande till män	5,8
att personnumren används för att kontrollera människor utan att det egentligen finns skäl för det	5,6
att offentliga tjänstemän tar emot mutor	4,6
att barn tvångsomhändertas av myndigheterna på lösa grunder	4,0

Att lägga livet till rätta

Ett viktigt inslag i den svenska välfärdspolitiken är 1930- och 1940-talens reformer som berörde vardagen och det "lilla livet". Yvonne Hirdman har i boken *Att lägga livet till rätta* berättat historien om den sociala ingenjörskonstens försök att rationalisera bort olyckan i människors liv. Historien sträcker sig, med Hirdmans formulering, från lyckomakarna till folkhemsinredarna.

Lyckomakarna

Det går en rak linje från 1800-talets utopiska socialister till 1900-talets konstruktörer av välfärdsstaten. Framstegstanken kom till uttryck i övertygelsen att det var möjligt att skapa den goda människan genom att omforma samhället. Människornas vardagliga tillvaro, det "lilla livet", skulle göras effektivt, hälsosamt och jämlikt. Genom kollektivet kunde människan förädlas.

Översättarna

Den inhemska utopiska traditionen representeras av rådmannen Nils Herman Quiding som i paragrafform tecknade det nya samhället, grundat på klassutjämning, självstyre och gemensamhetsliv. Den tidiga arbetarrörelsen hade en blandad inställning till de utopiska projekten. Men i många skildringar av det framtida samhället fanns tydliga utopiska drag. I ett berömt tal 1928 formade Per Albin Hansson begreppet folkhemmet som en metafor för det socialdemokratiska samhällsbygget. "I det goda hemmet råder likhet, omtanke, samarbete, hjälpsamhet."

De sociala ingenjörerna

Med Stockholmsutställningen 1930 skedde ett genombrott för funktionalismens idéer inom bostadsbyggande, stadsförnyelse och samhällsplanering. Planritningen blev en förutsättning för att skapa nya goda bostäder, men också en symbol för hela samhällsbygget.

I den sociala ingenjörskonsten förenas ekonomi, teknik, vetenskap och politik. Rationalitet och saklighet blev nyckelord i denna tillit till den goda vetenskapens och den goda statens möjligheter att omforma samhället och människorna. Optimismen var stor när det gällde möjligheterna att förändra.

Alva och Gunnar Myrdal utgör typexempel på dessa det moderna projektets konstruktörer. I ett brev beskrev Alva Myrdal dessa unga intellektuella som "the avantgarde of constructive social radicalism".

Enligt Myrdals visioner skulle familjen finnas kvar, men samhället skulle sörja för barnen och hemarbetet. Det utopiska kollektivhuset innehöll centralkök, våningsstäderskor, tvättcentral, gemensamma sällskapsrum och kollektiv barnkammare. Metoden för kollektiv fostran byggde på renlighet, frisk luft, närande mat och ständiga läkarkontroller. Barnen skulle övervakas av utbildade barnpedagoger.

> "Gemensam bostad, gemensam fritid, samt det svårgripbara subtila, personliga förhållandet, det tro vi är konstituerande för familjen, och det kommer att bestå. Privat hushållsdrift, individualistisk föräldramyndighet, hustruns instängda livsinriktning däremot icke. Det måste bortnötas genom den sociala utvecklingen i den grad som familjens livsanpassning kräver."
> *Kris i befolkningsfrågan*, 1934, s. 319.

Målet var att skapa en ny människa: fri, självständig och intelligent. Det var politikens och vetenskapens uppgift att reformera såväl det stora som det lilla livet. Uppgiften var att "lägga livet till rätta". Lösenordet blev "social planering under rationell kontroll".

Folkhemsinredarna

Mot 1940-talets slut hade det sociala planeringstänkandet blivit allmänt. Föreställningen om det vetenskapligt planerade samhället och den vetenskapligt planerade människan kom att bilda grunden för den offentliga politiken. Hemmet var viktigt i den demokratiska planeringsideologin. Det var dels demokratins mål, dels ett medel för demokratin, både som en skola i demokrati och som mottagare av välfärdsstatens förmåner.

Familjen och hemmet blev föremål för en lång rad offentliga utredningar och rapporter. Här analyserades och diskuterades familjens olika "funktioner": sexualitets- och känslofunktionerna, konsumtionsfunktionen och hemarbetsfunktionen. Det gemensamma för de socialteknologiska strävandena var viljan att skapa det nyttigt goda och att förinta det onödigt onda.

Utopi och demokrati

Någon motsättning mellan demokrati och det riktigt planerade samhället var otänkbar för 1930-talets samhällsingenjörer. Människosynen hos det svenska reformpolitiska skiktet var paradoxal. Å ena sidan fanns en absolut tilltro till att folk, åtminstone flertalet, var lika rationella som de själva och följaktligen måste inse det riktiga i den ordning som föreslogs. Å andra sidan saknades ibland denna tillit. Folk var trots allt inte alltid så kloka och måste därför ha ett högre förnuft som skyddade medborgaren gentemot sig själv. Det var detta förnuft de ville bygga in i den goda staten.

Makten över kapitalet

De svenska hushållen hade i mitten av 1980-talet i genomsnitt en privat nettoförmögenhet på i runda tal 400 000 kronor. Tillgångarna dominerades av reala tillgångar i form av egna hem, bostadsrätter, fritidshus etc (ca 270 000 kronor eller 53 procent av bruttotillgångarna) och i form av bilar, båtar, inventarier etc (ca 160 000 kronor eller 31 procent av bruttotillgångarna). De finansiella tillgångarna uppgick i genomsnitt till ca 85 000 kronor (16 procent av bruttotillgångarna) och bestod till ungefär hälften av bankmedel och ungefär hälften av andra finansiella tillgångar, såsom aktier och obligationer.

Men hushållet med de genomsnittliga värdena existerar knappast i verkligheten. Förmögenheterna ser i själva verket mycket olika ut för olika hushåll, både vad gäller storlek och sammansättning. Förmögenhetstillgångarna är ojämnt fördelade mellan medborgarna. I mitten av 1980-talet ägde de 1 procent rikaste hushållen ca 16 procent av hushållens totala nettoförmögenhetssumma. Bilden av en mycket ojämn förmögenhetsfördelning modifieras emellertid något om hänsyn också tas till de förmögenhetstillgångar medborgarna har i form av innestående individuella fordringar på bl.a. ATP-systemet. Pensionstillgångarna är jämnare fördelade än de privata förmögenhetstillgångarna.

Förmögenheternas sammansättning varierar mycket mellan olika hushåll. Aktietillgångar av större omfattning innehas endast av de allra mest förmögna. Även om antalet svenska hushåll som äger aktier direkt eller via aktiefonder av olika slag ökat närmast explosionsartat under det senaste decenniet är innehaven värdemässigt små och från maktsynpunkt försumbara.

Aktieägandets fördelning visar att företagens ägarkrets har institutionaliserats. Fysiska personers direktägande minskade från 35 procent 1978 till 20 procent 1988. I gengäld ökade utländska ägare och, framför allt, juridiska personer. Dessa utgörs dels av mellanhänder såsom aktiefonder, investmentföretag och försäkringsbolag, dels av företag som äger varandra.

Börsaktiestockens fördelning på ägare 1988

Ägarkategori	Andel av börsvärdet
Aktie-, aktiespar- och allemansfonder	7
Börsnoterade investment- och förvaltningsbolag	15
Försäkringsföretag	14
Börsnoterade icke-finansiella företag	9
Ej börsnoterade icke-finansiella företag	6
Stiftelser och intresseorganisationer	8
Fjärde AP-fonden och löntagarfonder	5
Stat och kommun	5
Övriga juridiska personer	5
Utländska ägare	7
Fysiska personer	20
Summa procent	100

Storföretagens ägare

Med utgångspunkt i ägarförhållandena kan de svenska storföretagen (här avgränsade som företag med minst 500 anställda) indelas i fyra huvudkategorier: privatägda, offentligt ägda, föreningsägda och utlandsägda företag.

Dominerande i det svenska näringslivet är de *privatägda storföretagen*. Dessa kan i sin tur indelas i två kategorier, dels företag vilkas aktier är föremål för handel på aktiemarknaden, dels företag som står utanför aktiemarknaden. Antalsmässigt består gruppen av ungefär lika många företag i varje kategori, men storleksmässigt domineras den helt av aktiemarknadsföretagen. De senare svarade för närmare 90 procent av sysselsättningen i de privatägda storföretagen.

I 35 storföretag var kontrollen hänförlig till *offentliga* intressen. Flertalet hade staten som huvudägare, men i gruppen ingick även några kommunal- och landstingsägda företag. Totalt sysselsatte de offentligt ägda storföretagen något över 300 000 anställda, av vilka mer än hälften återfanns i fyra affärsdrivande verk, nämligen Posten, SJ, Televerket och Vattenfall.

I 20 företag dominerades ägarbilden av *föreningar*. Hit hör framför allt företag kontrollerade av konsument- och producentkooperationen. Till denna kategori hör också ömsesidigt ägda försäkringsbolag liksom sparbanksrörelsen. De föreningsägda storföretagen hade knappt 180 000 anställda.

I 43 företag innehades röstmajoriteten av *utländska* intressen. Det största av dessa företag var det skandinaviska flygbolaget SAS, medan så gott som samtliga övriga utlandsägda företag var dotterbolag till utländska moderbolag. De utlandsägda storföretagen hade knappt 90 000 anställda i Sverige.

Från finansfamiljer till korsägande

I början av 1960-talet påvisade C-H Hermansson en betydande ägarkoncentration i svenskt näringsliv. Uttrycket "de 15 familjerna" myntades. Koncentrationsutredningen ringade år 1963 in 17 stora ägargrupper inom svensk industri. Av dessa var 14 familjer och 2 bankanknutna investmentföretag. Det visade sig att en ägare/ägargrupp ensam eller tillsammans med en annan ägare/ägargrupp hade majoritetsintresse i 190 av de 282 storföretag som analyserats. Utredningen fann också att koncentrationen av styrelseuppdrag till ett litet antal personer var påtaglig. De 20 mest uppdragstyngda personerna innehade sammanlagt närmare 500 uppdrag som styrelsemedlem eller verkställande direktör.

Efter 1963 förlorade successivt flera av de tidigare ägarfamiljerna sin inflytandemässiga position i svenskt näringsliv. Utvecklingen under 1970- och 1980-talen innebar en kraftig ökning av institutionellt ägande genom juridiska personer såsom rörelsedrivande bolag, investmentbolag, försäkringsbolag och fonder av olika slag.

Näringslivets ägarstruktur har genomgått betydande förändringar. Drygt hälften av de 90 privatägda storföretagen 1978 hade tio år senare försvunnit, huvudsakligen genom uppköp. Samtidigt tillkom nya storföretag. Dessa var i genomsnitt mindre och hade en mer koncentrerad inflytandestruktur.

Även bland de 47 privatägda storföretag som inte var föremål för uppköp inträffade kontrollägarskiften. I ett tiotal företag ägde minst ett kontrollägarskifte rum. Flera företag som 1978 saknade kontrollerande ägare fick en sådan under perioden.

Storägare i det privata näringslivet 1963–1985

1963	1979	1985
Wallenberg	Wallenberg	Wallenberg
Industrivärden–Promotion–SHB	Industrivärden–Promotion–SHB	Industrivärden–Promotion–SHB
Ax:son Johnson	Ax:son Johnson	Ax:son Johnson
Bonnier	Bonnier	Bonnier
Söderberg	Söderberg	Söderberg
Kempe/Carlgren	Kempe/Carlgren	Kempe/Carlgren
Stenbeck	Stenbeck	Stenbeck
Custos	Custos	
Broström	Broström	
Kockum	Kockum	
Dunker	Dunker	
Wehtje		
Mark/Carlander		
Ericsson		
Åhlén		
	Cardo	
	Salén	
	Asken	
	Praktikergruppen	
	Företagsfinans	
	Philip-Sörensen	
	Ahlsell–Euroc–Cementgjuteriet	Skanska
	Beijerinvest	Wall
		Volvo
		Boliden
		Penser
		Lundberg
		Lindholm
		Jacobsson/Larsson/Wattin
		Lindén
		Olsson
		von Kantzow
		Douglas

Fientliga uppköpserbjudanden

Uppköpserbjudanden kan ibland utvecklas till en öppen kamp om kontrollen mellan olika ägarintressen och mellan ägare och företagsledning. Ett tidigt exempel var Broströmkoncernens försök att förvärva Götaverken. Under 1970-talet uppmärksammades dragkampen om verkstadsföretaget Billman Regulator, Incentives försök att förvärva Coronaverken samt KemaNords försök att förvärva Svenska Tändsticks AB.

En ny fas i utvecklingen inträdde 1979 då Beijerinvest framlade ett erbjudande om förvärv av samtliga aktier i investmentbolaget Företagsfinans. Erbjudandet framlades helt utan föregående förhandlingar med Företagsfinans och möttes av betydande motstånd från företagets ägare och ledning.

Närmare en tiondel av uppköpserbjudandena på den svenska aktiemarknaden under 1980-talet kan klassificeras som "fientliga". I anslutning till dessa uppköpserbjudanden uttalade målföretagets styrelse eller någon av dess huvudägare offentligt sin avsikt att inte acceptera erbjudandet och rekommenderade i vissa fall övriga ägare att inta samma ståndpunkt. I några fall vidtogs också mer aktiva åtgärder för att förhindra förvärvet.

Motståndet var i flertalet fall effektivt. Endast fyra fientliga förvärvserbjudanden, nämligen Volvo – Cardo, Gota – Wermlandsbanken, Nordstjernan – ABV och Esselte – Enström, resulterade i förvärv.

Försvarsåtgärder

Parallellt med företagens tilltagande riskkapitalfinansiering via aktiemarknaden utvecklades även olika metoder för att med en begränsad insats av ägarkapital kontrollera beslutsfattandet i företagen. I många storföretag kom ägarstrukturen därför redan under seklets början att karaktäriseras av s.k. ask-i-ask-ägande och av förekomsten av aktieslag med olika röstvärden. En likartad funktion fyllde flera av de familjekontrollerade stiftelser som framför allt under efterkrigstiden etablerade sig som stora ägare i näringslivet.

Dessa metoder för att uppnå och befästa kontroll över ett företag är alltjämt mycket vanliga. De fungerar för den kontrollerande ägaren som en garanti mot att en potentiell förvärvare, genom ett uppköpserbjudande till övriga ägare, berövar denne kontrollen över företagen. Den kontrollerande ägaren kan därmed tvinga fram en förhandling om priset på kontrollen över företaget.

Den ökade förekomsten av offentliga, ofta fientliga, uppköpserbjudanden har föranlett många företag att vidtaga mer direkta åtgärder inriktade på att försvåra eller förhindra oönskade ägarskiften.

Ett exempel på sådana försvarsåtgärder är det ömsesidiga och cirkulära aktieägande som i dag omger ett inte obetydligt antal storföretag på den svenska aktiemarknaden. Enstaka fall av korsägande förekom redan under 1950- och 1960-talen, men det utbredda bruket av dessa ägarkonstruktioner kan hänföras till 1970-talets senare år och framför allt till 1980-talet.

Denna typ av ägande, där två företag äger aktier i varandra, kan av en företagsledning utnyttjas i syfte att påverka inflytandestrukturen i företaget och minska ägarnas övervakningsmöjligheter. Kombineras flera olika ömsesidiga ägarsamband med varandra kan företagsledningen i praktiken göra sig helt oberoende av ägarna. Ett för denna typ av ömsesidigt ägarsamband karaktäristiskt exempel är ägarbilden kring företagen Skanska och Volvo.

Ökad eller minskad maktkoncentration?

Mycket tyder på att maktkoncentrationen i storföretagen ökar. Den störste ägarens andel av röstetalet i de storföretag som bestod under perioden 1978–1988 steg från i genomsnitt 32 procent till 39 procent. De fem största ägarnas andel steg från 49 till 63 procent. Andelen majoritetskontrollerade storföretag fördubblades, från drygt 20 procent till närmare 50 procent.

Slutsatserna om den ökande ägarkoncentrationen, senast dokumenterad av ägarutredningen, har emellertid byggt på utvecklingen inom de *enskilda* storföretagen. En annan fråga är hur ägar- och maktstrukturen utvecklats på en mer *övergripande* nivå i näringslivet som helhet.

Maktutredningens undersökningar ger här en annan bild. Under perioden 1978–1985 gick utvecklingen mot *minskad* maktkoncentration. Maktstrukturens komplexitet ökade.

Utvecklingen kan illustreras genom en kartläggning av näringslivets maktsfärer. En sfär bildas genom den möjlighet till koordination som ägandet ger. På efterföljande uppslag visas de viktigaste företagsgrupperna i svenskt näringsliv 1978 respektive 1985. Cirklarna illustrerar hur starkt de olika företagen är koordinerade med varandra.

Koordinationsgraden visar en sjunkande tendens. Utvecklingen går mot fler och skarpare avgränsade sfärer.

Fortfarande karaktäriseras det svenska näringslivet emellertid av en långtgående maktkoncentration. Den största enskilda maktandelen innehas av staten. Det offentliga ägandet domineras av affärsverk och statliga monopolföretag. Näst mäktigast är familjen Wallenberg. Men Wallenbergs ställning har försvagats. Familjens minskande maktandel svarar för en väsentlig del av den sjunkande maktkoncentrationen i näringslivet som helhet.

Som ägarutredningen dokumenterat kan en ökad röstandel för den störste ägaren i vissa fall åtföljas av en minskad sannolikhet att uppnå stämmomajoritet. Ett exempel är Alfa-Laval, där släkten Wallenberg år 1978 var största ägaren med omkring 9 procent av röstetalet och Skandia näst största ägare med omkring 4 procent. Wallenberg var största ägare även år 1988 och hade då en väsentligt högre röstandel, 31 procent. Under perioden tillkom emellertid en ny ägare, Lundbergsföretagen, som år 1988 innehade 25 procent av röstetalet. Trots det tre gånger större innehavet minskade därmed släkten Wallenbergs kontrollmöjligheter.

Storföretagen och makten

De personliga ägarnas makt är relativ och indirekt, men samtidigt vittförgrenad. Näringslivet kan ur maktsynvinkel indelas i tre kategorier: ägargrupper, bankgrupper och företagsgrupper. Ägarna kan vara såväl personliga familjer som institutionella placerare, bankerna kan vara styrda av starka ägare eller av sina direktörer medan makten över företagen kan ligga hos ägare, banker eller företagsledning. De renodlade ägar-, kredit- och företagssfärerna är teoretiska konstruktioner och i den svenska verkligheten har en hög grad av intressesammanflätning mellan de tre sfärerna förekommit. De personliga ägarna har i denna sammanflätade maktstruktur intagit en nyckelroll. De har kunnat uppträda i alla tre sfärerna samtidigt. De har på en och samma gång varit fysiska personer som kunnat uppträda i styrelser, som förhandlare och som innehavare av kapital vilket kunnat placeras i aktier som givit makt.

Dessa tre typer av maktgrupper, totalt några dussin centra för ekonomisk makt, är delvis överlappande och i många fall sammanvävda med varandra. De flesta ägargrupperna har större aktieinnehav i mer än ett industriföretag och de är normalt nära lierade med en av banksfärerna. Bankgrupperna omfattar en yttre och en inre sfär. Den inre sfären är med ägarband knutna till banken (indirekt eftersom banker inte får äga företag annat än i krislägen), den yttre utgörs av finansiellt självständiga företag och ägare som anser det förmånligt att upprätthålla fasta band med en bank och med andra aktörer inom bankens krets. De yttre och inre sfärerna är sammanvävda med nät av ömsesidig styrelserepresentation och täta affärsförbindelser. Industrigrupperna har präglats både av stor självständighet hos maktmedvetna industriledare, i åtskilliga fall industriledardynastier, *och* av långvariga anknytningar till en ägargrupp och en bankgrupp.

Ägarnas roll i detta vittförgrenade nät av formella maktförhållanden, informella personkontakter, traditionella samarbetsförhållanden och hävdande av revir och etablerad kompetens är svår att fånga i exakta termer. Å ena sidan kan hänsyn till andra ägare, banker och företagsledare tendera att minska deras makt, men å andra

sidan har nätverken givit de aktiva ägarna vidsträckta operationsmöjligheter. Med ett begränsat kapital kan en ägare genom goda bank- och industriledarkontakter utöva betydande makt över många företag samtidigt. Inte minst viktigt i detta sammanhang har varit deras förmåga att finna framgångsrika företagsledare.

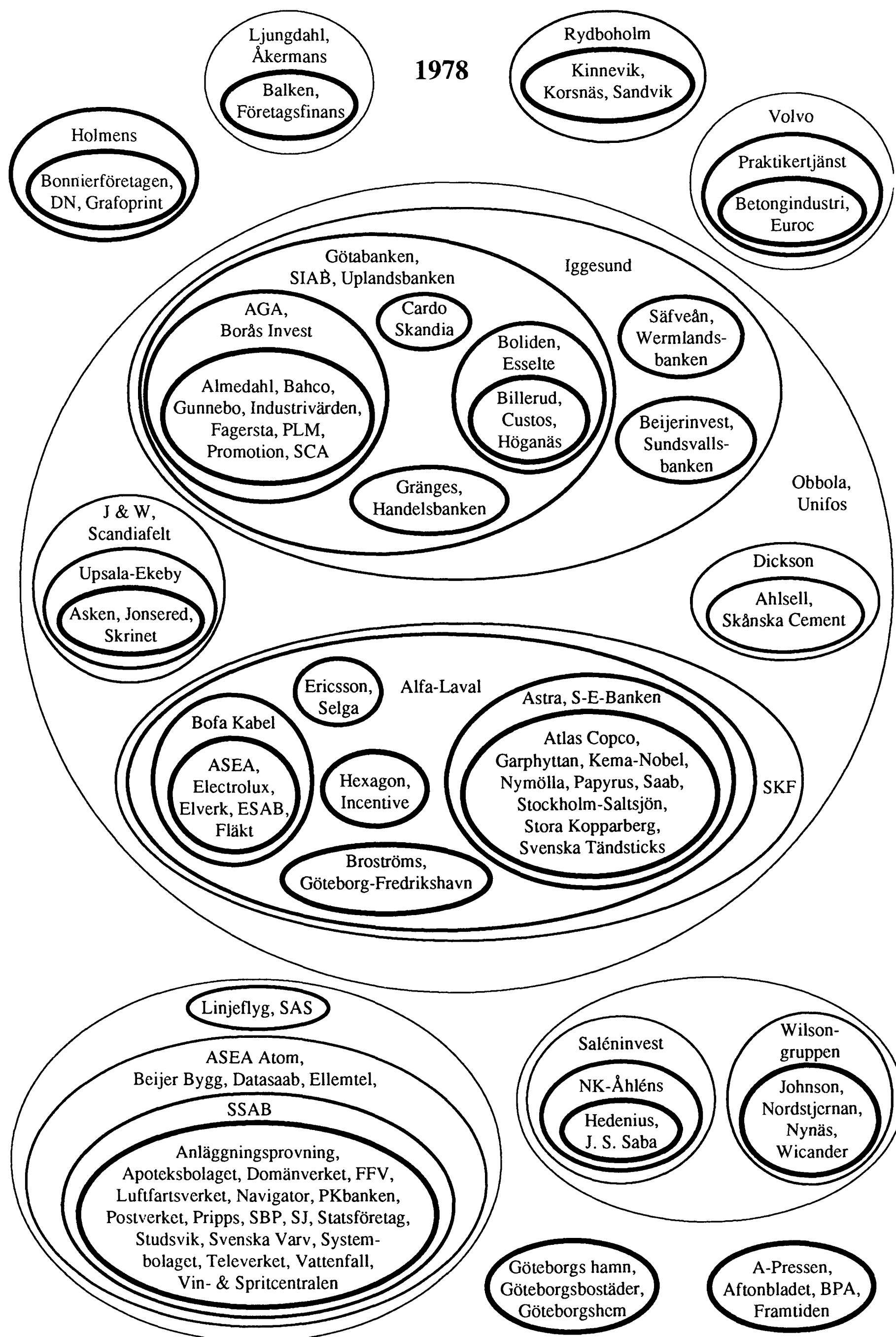
Storföretagen och den politiska makten

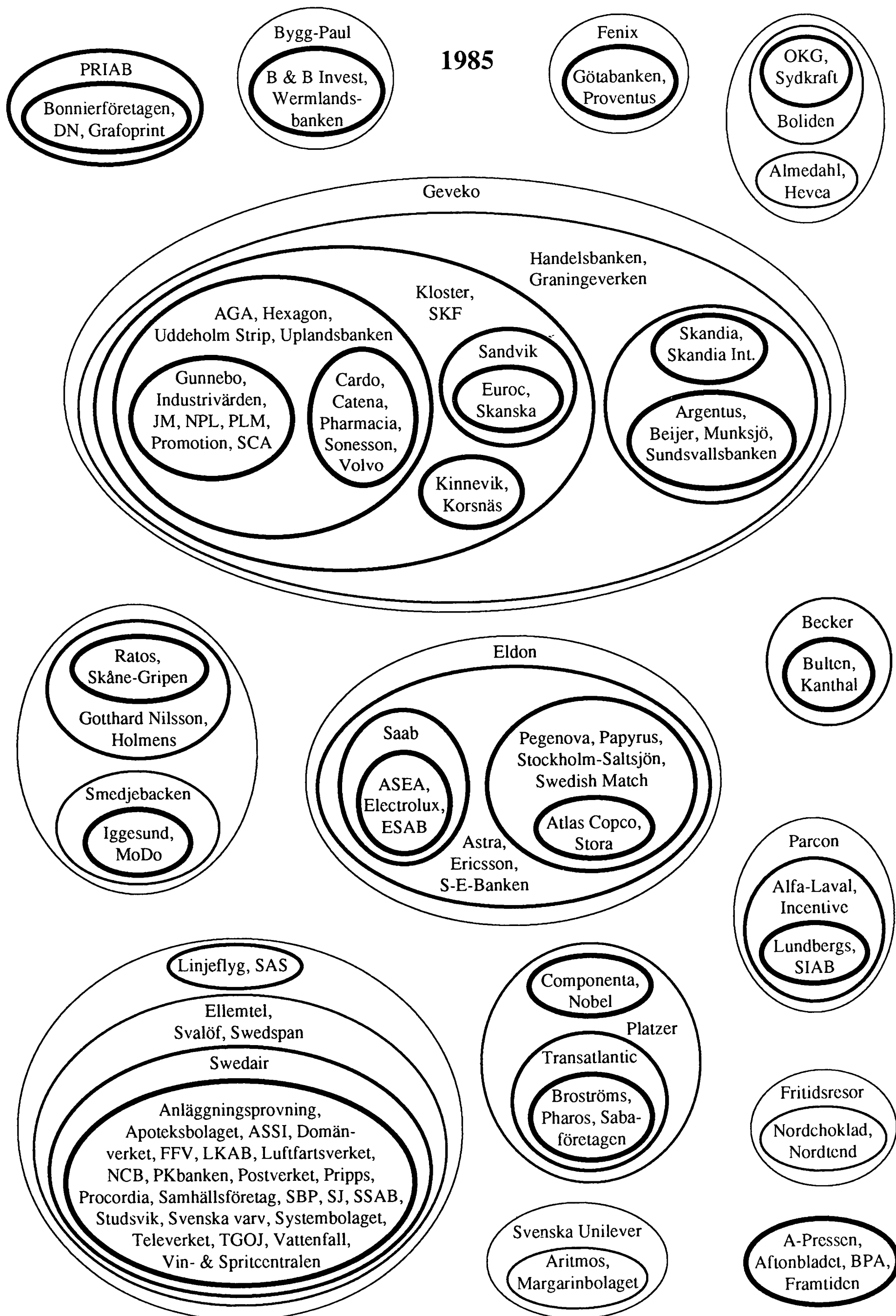
Frågan vilken betydelse dessa förhållanden har för storföretagarnas politiska makt är svårbesvarad, inte minst av det skälet att det rör sig om latenta politiska konsekvenser. De ägar-, bank- och företagsgrupper som växte fram under det industriella genombrottet har varit påfallande homogena och inriktade på inbördes samarbete. De har präglats av att många band förenat dem och de har kunnat utjämna eventuella inbördes intressemotsättningar. Nya aktörer på den ekonomiska arenan har hittills i allmänhet kunnat koopteras i åtminstone någon av de tre typerna av grupper. Det har därmed blivit få inbrytningspunkter för den politiska sfären, som stått inför ett kompakt block av sammanvävda intressen och maktpositioner. Ett förstatligat affärsbanksväsende skulle ha fått påtagligt svårt att rekrytera personer med industri- och ägarkontakter till styrelse- och direktionsposter. Storbankernas ställning i banksfären kan inte överflyttas till ett eventuellt förstatligat bankväsen eftersom de personliga kontaktnät som denna makt reellt består av inte skulle följa med i köpet.

Det är föga sannolikt att stora ägare kunnat utöva något större politiskt inflytande enbart i kraft av personliga förbindelser in i det politiska etablissemanget, sådant det sett ut i Sverige sedan 1900-talets början. Deras indirekta politiska makt har härletts ur dels deras egen ekonomiska makt, dels den politiska sfärens ekonomiska vanmakt. Storägarna har lyckats bevara och vidareutveckla både kompetens och kontakter inom storföretagssfären samtidigt som det varit praktiskt omöjligt för politiker med ekonomisk–politiska ambitioner att bygga upp likartade kontakter och kompetens. Ägarna har kunnat utöva både makt att bevara (de etablerade maktförhållandena) och makt att förändra (utveckla företagen så att de blivit långsiktigt livskraftiga).

En grundsten i den svenska modellens samhällsbygge är den historiska kompromissen mellan arbete och kapital. Storföretagens framgång har varit av avgörande betydelse för välståndsutvecklingen. Storägarnas krav på en "frizon" kring ägarfrågan har fått stort genomslag. Detta kan avläsas både i ringa framgång för krav på ingrepp mot deras makt och i att sådana krav över huvud taget sällan framställts från etablerade politiker. Storägarna har i det demokratiska Sverige behållit sin legitimitet som ekonomiska makthavare. De har därmed även lyckats bevara den del av den politiska makten som syftar till att *skydda* den ekonomiska makten från ingrepp från den politiska sfären.

Politikernas behov av att föra dialog med storföretagssfären har varit större än ägarnas behov av att tala med politiker. Orsaken är bl.a. att ekonomin i huvudsak varit fri från förödande kriser som hotat att rasera ägarnas kapitalbas. Ägarna har i huvudsak kunnat bestämma villkoren för dialoger med politikerna. En handfull personer med till stor del ärvt kapital, ärvda kontaktnät och utan någon personlig förankring hos de breda folklagren har haft en dominerande ställning i det ekonomiska livet och det moderna Sveriges samhällsutveckling.


1978
Ljungdahl, Åkermans
Balken, Företagsfinans
Rydboholm
Kinnevik, Korsnäs, Sandvik
Holmens
Bonnierföretagen, DN, Grafoprint
Volvo
Praktikertjänst
Betongindustri, Euroc
Götabanken, SIAB, Uplandsbanken
Iggesund
AGA, Borås Invest
Cardo Skandia
Almedahl, Bahco, Gunnebo, Industrivärden, Fagersta, PLM, Promotion, SCA
Boliden, Esselte
Billerud, Custos, Höganäs
Säfveån, Wermlandsbanken
Beijerinvest, Sundsvallsbanken
Gränges, Handelsbanken
Obbola, Unifos
J & W, Scandiafelt
Upsala-Ekeby
Asken, Jonsered, Skrinet
Dickson
Ahlsell, Skånska Cement
Ericsson, Selga
Alfa-Laval
Astra, S-E-Banken
Bofa Kabel
ASEA, Electrolux, Elverk, ESAB, Fläkt
Hexagon, Incentive
Atlas Copco, Garphyttan, Kema-Nobel, Nymölla, Papyrus, Saab, Stockholm-Saltsjön, Stora Kopparberg, Svenska Tändsticks
SKF
Broströms, Göteborg-Fredrikshavn
Linjeflyg, SAS
ASEA Atom, Beijer Bygg, Datasaab, Ellemtel,
SSAB
Anläggningsprovning, Apoteksbolaget, Domänverket, FFV, Luftfartsverket, Navigator, PKbanken, Postverket, Pripps, SBP, SJ, Statsföretag, Studsvik, Svenska Varv, Systembolaget, Televerket, Vattenfall, Vin- & Spritcentralen
Saléninvest
NK-Åhléns
Hedenius, J. S. Saba
Wilson-gruppen
Johnson, Nordstjernan, Nynäs, Wicander
Göteborgs hamn, Göteborgsbostäder, Göteborgshem
A-Pressen, Aftonbladet, BPA, Framtiden


1985
PRIAB
Bonnierföretagen, DN, Grafoprint
Bygg-Paul
B & B Invest, Wermlands-banken
Fenix
Götabanken, Proventus
OKG, Sydkraft
Boliden
Almedahl, Hevea
Geveko
Handelsbanken, Graningeverken
Kloster, SKF
AGA, Hexagon, Uddeholm Strip, Uplandsbanken
Gunnebo, Industrivärden, JM, NPL, PLM, Promotion, SCA
Cardo, Catena, Pharmacia, Sonesson, Volvo
Sandvik
Euroc, Skanska
Kinnevik, Korsnäs
Skandia, Skandia Int.
Argentus, Beijer, Munksjö, Sundsvallsbanken
Ratos, Skåne-Gripen
Gotthard Nilsson, Holmens
Smedjebacken
Iggesund, MoDo
Eldon
Saab
ASEA, Electrolux, ESAB
Pegenova, Papyrus, Stockholm-Saltsjön, Swedish Match
Atlas Copco, Stora
Astra, Ericsson, S-E-Banken
Becker
Bulten, Kanthal
Parcon
Alfa-Laval, Incentive
Lundbergs, SIAB
Linjeflyg, SAS
Ellemtel, Svalöf, Swedspan
Swedair
Anläggningsprovning, Apoteksbolaget, ASSI, Domän-verket, FFV, LKAB, Luftfartsverket, NCB, PKbanken, Postverket, Pripps, Procordia, Samhällsföretag, SBP, SJ, SSAB, Studsvik, Svenska varv, Systembolaget, Televerket, TGOJ, Vattenfall, Vin- & Spritcentralen
Componenta, Nobel
Platzer
Transatlantic
Broströms, Pharos, Saba-företagen
Fritidsresor
Nordchoklad, Nordtend
Svenska Unilever
Aritmos, Margarinbolaget
A-Pressen, Aftonbladet, BPA, Framtiden

Makten över massmedierna

Sambandet mellan kapital och makt är särskilt tydligt inom massmedieområdet. Enligt tryckfrihetsförordningen har envar rätt att starta och ge ut en dagstidning. Principen om etableringsfrihet är grundläggande för demokratin. I medborgarnas perspektiv är ett rikt och varierat utbud av konkurrerande tidningar ett viktigt sätt att tillgodose kravet på allsidig information. En åsiktsmässigt differentierad press skall ge samhällets olika meningsriktningar möjlighet att komma till tals i debatten. I realiteten är etableringsfriheten starkt beroende av tillgången till kapital.

Svag nyetablering

Trots fri etableringsrätt och statligt presstöd har den svenska dagstidningsmarknaden i stort sett varit stillastående under det senaste decenniet. De flesta försöken att starta nya tidningar rör sig om fådagarstidningar. Nytillskotten har i huvudsak begränsat sig till affärstidningar; det mest framgångsrika exemplet är Dagens Industri. Däremot förekommer det i praktiken inte längre att det etableras nya dagstidningar av traditionell typ, dvs. allmänna flerdagars nyhetstidningar med förankring i ett lokalt spridningsområde.

Vid årsskiftet 1989/90 fanns det 97 flerdagars huvudtidningar i Sverige. Av dessa grundades en på 1700-talet, 55 på 1800-talet och 37 under perioden 1900–1945. Av de i dag existerande flerdagarstidningarna har bara fyra etablerats efter andra världskriget.

Tröskeln till dagspressmarknaden blir i praktiken allt högre. Principen om mångfald förverkligas således inte genom någon vital nyetablering. Desto mer avgörande blir det hur det existerande dagstidningsutbudet lever upp till målet om mångfald i ägande, nyhetsförmedling och opinionsbildning.

Ägarkoncentration

I dag finns det drygt 130 företag som äger dagstidningar i Sverige. Långt ifrån alla är emellertid fristående. Flera företag har samma dominerande ägare, varför det i praktiken finns ungefär 75 ägare bakom landets totalt 179 dagstidningar (inkl. fådagarstidningar). Den svenska dagspressens ägarstruktur domineras av politiska partier, familjen Bonnier och regionalt förankrade privata intressen.

Flertalet svenska dagstidningar har en offentligt deklarerad partipolitisk signatur, men banden mellan parti och tidning har konstruerats olika. Medan socialdemokraterna och centerpartiet vanligen är majoritetsägare eller en av flera delägare i sina respektive tidningar har den liberala och den moderata/konservativa pressen ingen sådan direkt anknytning till partierna.

Familjen Bonnier är den till upplagan utan konkurrens mest dominerande tidningsägaren med Sveriges två största dagstidningar, Expressen och Dagens Nyheter. I Bonnierkoncernen ingår också Dagens Industri. Dessa tre tidningar svarar ensamma för 21 procent av dagspressens totalupplaga.

I övrigt utmärks den privatägda pressen av en tilltagande regional ägarkoncentration. Stora re-

gionala ägare har köpt upp näraliggande tidningar. De har ofta kunnat skaffa sig ett dominerande inflytande över de liberala, moderata eller obundna tidningarna i regionen. Denna regionala monopolisering har gått längst i Mellan-Sverige. I Västmanlands län dominerar familjen Pers, i Kopparbergs län familjen Bengtsson, i Värmland familjen Ander och i Jönköpings, Skaraborgs och Kronobergs län familjen Hamrin.

Ett tjugotal dagstidningar har bytt ägare under 1980-talet. Dessa förändringar har dock inte mer än i undantagsfall inneburit att nya ägare har etablerat sig på marknaden. Tidningar som köpts upp har i flertalet fall kommit under kontroll av företag som redan tidigare äger en eller flera tidningar. Marknadens största koncerner har därmed blivit ännu större. Pressens ägarkoncentration har således ökat. De tolv största tidningskoncernerna äger i dag nästan hälften av antalet dagstidningar och kontrollerar därmed 74 procent av den samlade dagstidningsupplagan.

Lokala tidningsmonopol

En förutsättning för att kravet på mångfald i nyhetsförmedlingen skall vara uppfyllt är att läsaren har möjlighet att välja mellan flera konkurrerande tidningar. I detta avseende finns en betydande klyfta mellan ideal och verklighet. Visserligen har de tre storstäderna alla minst två flerdagarstidningar, men i landsortspressen är monopol vanligare än konkurrens. I dag finns bara 17 landsortsstäder med fler än en lokal flerdagarstidning utgiven på orten. Hälften av hushållen utanför storstäderna saknar möjlighet att välja flerdagars morgontidning utgiven inom den egna regionen.

Partipolitisk skevhet

Mer än åtta av tio sålda dagstidningar i Sverige är försedda med partipolitisk etikett. Förekomsten av en partipress är ett viktigt drag i de nordiska demokratierna. I ett avseende har partipressen visserligen försvagats; uppdelningen mellan ledarartiklar och redaktionellt material har tenderat att bli klarare. Men de partianknutna ledarsidorna är en viktig förutsättning för dagsdebatten mellan de stora partipolitiska riktningarna.

Folkpartiet dominerar starkt räknat i såväl antal tidningar som i upplaga. Folkpartiet har 42 procent av flerdagarstidningarnas samlade upplaga, vilket vida överstiger partiets andel av rösterna i 1988 års val. Omvänt har socialdemokraterna en svagare position i pressen än bland väljarna. De socialdemokratiska flerdagarstidningarna svarar för 20 procent av totalupplagan.

Dagspressens partipolitiska sammansättning

	% av dagspressens upplaga	*% i riksdagsvalet 1988*
Folkpartiet	42,4	12,2
Centerpartiet	4,5	11,3
Moderaterna	14,5	18,3
Övr. borgerliga	3,0	–
Summa borgerliga	*64,5*	*41,8*
Socialdemokraterna	19,6	43,2
Vänsterpartiet	–	5,8
Övr. socialistiska	0,1	–
Summa socialistiska	*20,0*	*49,0*
Övriga	15,9	9,1
Summa	100,0	100,0

Bristande mångfald

Ägarna blir färre och färre. På många orter råder i praktiken tidningsmonopol. Redaktionell samverkan mellan tidningar förstärker ytterligare likriktningen. Pressens partifördelning är skev. Svensk press av i dag uppfyller knappast idealet om mångfald.

Sveriges Radio

Sveriges Radios monopol på radio- och TV-sändningar upphävdes formellt 1978. Enligt radiolagens nuvarande lydelse har regeringen möjlighet att fördela sändningsrätten mellan flera företag. Den nya formuleringen förändrade emellertid inte Sveriges Radios dominerande ställning. Avsikten var heller inte att bryta monopolet utan endast att möjliggöra en omorganisation av företaget. Fortfarande är det endast Sveriges Radio som ges rätt att sända rikstäckande radio- och TV-program via marknätet av sändare.

Ett enda företag har således givits en särställning inom svensk radio och television. Allsidigheten och opartiskheten i utbudet skall garanteras genom att Sveriges Radio i lagar och avtal åläggs att verka "i allmänhetens tjänst", den s.k. public service-modellen. För att balansera det politiska inflytandet har ägandet fördelats mellan tre grupper, nämligen press, folkrörelser och näringslivsorganisationer. Från yttrandefrihetssynpunkt blir ändå beroendeförhållandet till staten den största faran med public service-modellen. Ägarinflytandet är begränsat. Staten sätter reglerna, bestämmer de ekonomiska ramarna och har det yttersta ansvaret för att företaget fyller sin uppgift. Sveriges Radios oberoende blir därför alltid villkorligt.

Under 1980-talet har Sveriges Radios faktiska, om än inte formella, monopolställning luckrats upp. Med tillkomsten av närradio och kabel-TV har lagliga möjligheter att sända radio och television skapats även för andra än det nationella monopolföretaget. Lokala ideella organisationer får använda närradion för att föra fram sina budskap. Genom utbyggnaden av kabelnäten sprids reklamfinansierade satellitsändningar till allt fler hushåll. Av stor principiell betydelse är också att kabellagen öppnat möjligheten för andra än Sveriges Radio att sända lokala TV-program.

Massmediestruktur i förändring

Den svenska massmediestrukturen är för närvarande stadd i snabb förändring. Utvecklingen kännetecknas av tre huvudtendenser: integration, investeringar och internationalisering.

Integration

Traditionella gränser mellan olika medieformer förlorar i betydelse. Stora s.k. multimedieföretag, som bedriver verksamhet inom flera mediesektorer, expanderar i Sverige såväl som utomlands.

Sammanslagningen 1989 mellan Time och Warner Communications resulterade i världens största massmediekoncern. Time Warner säljer tidskrifter, filmer, grammofonskivor, böcker och TV-program över hela världen. Den australiske tidningskungen Rupert Murdoch kontrollerar bl.a. filmbolaget 20th Century Fox, satellitkanalen Sky Channel och en stor del av brittisk press. Japanska Sony äger numera filmbolaget Columbia Pictures och skivbolaget CBS. I Europa expanderar stora mediekoncerner som Berlusconi, Bertelsmann, Springer och Maxwell.

På den svenska mediemarknaden har Bonniers en dominerande ställning. Sveriges till upplagan störste tidningsägare är samtidigt landets största multimedieföretag med en verksamhet som spänner över hela massmedieområdet. Familjen Bonnier ger inte bara ut dagstidningar, veckotidningar, specialtidningar och böcker. I koncernen ingår också Svensk Filmindustri som helt dominerar den svenska filmbranschen. Bonnierföretagen har nyligen etablerat sig på kabel-TV-marknaden. Bonnierkoncernen har även expanderat utanför Sveriges gränser och ger ut serietidningar, specialtidningar och böcker i Danmark, Norge, Finland, Frankrike, USA, Holland och Ungern.

Multimediekoncernernas expansion leder till ökad maktkoncentrationen på massmediemarknaden.

Investeringar

Vinsterna i dagspressföretagen och kabel-TV:s möjligheter har ökat intresset för investeringar i massmediebranschen. Nya medieföretag bildas. Nya typer av ägare och intressenter etablerar sig.

Investmentbolaget Kinnevik har under relativt kort tid skaffat sig en position inom flera mediesektorer. Genom dotterbolaget Scansat Broadcasting äger företaget satellitkanalen TV 3. Dotterbolaget Medvik har startat nya tidningar och ett produktionsbolag för TV-program. Kinnevikkoncernen har därutöver etablerat sig som nätägare på kabel-TV-marknaden, dels genom dotterbolaget AB Finvik, dels som delägare i Kabelvision.

En strategi bakom nyetableringarna inom mediebranschen går ut på att söka nya marknader. Ett exempel utgörs av de s.k. nyhetsbreven, som expanderat kraftigt under 1980-talet. Ekonomiska nyhetsbrev är vanligast. Enligt en beräkning finns det i dag ett sextiotal nyhets- och marknadsbrev på aktie- och penningmarknaden. En del nyhetsbrev betingar mycket höga prenumerationsavgifter. Den höga prisnivån avser att säkerställa att breven bara når en exklusiv läsekrets.

Till den senare gruppen hör Early Warning, ett nyhetsbrev som publicerar ekonomisk-politiska nyheter (finans- och penningpolitik), politiska nyheter (allmänpolitik, analyser av den politiska utvecklingen, rapporter och statliga utredningar) samt företagsanalyser.

Ekonomijournalistiken har expanderat starkt under 1980-talet. Det växande intresset för ekonomisk journalistik har också skapat en marknad för särskilda ekonomiska nyhetsbyråer. Byråernas abonnenter utgörs i huvudsak av banker, fondkommissionärer och andra stora aktörer på aktie- och penningmarknaden.

Inom många delar av samhället, särskilt på det ekonomiska området, är snabb information hårdvaluta. Den växande efterfrågan på nyheter och analyser har lett till ett ökad utbud av specialiserad information. Massmediemarknaden differentieras. Informationsspridning och opinionsbildning blir därmed mindre enhetlig.

Internationalisering

Flera viktiga drag i dagens svenska massmediestruktur måste bedömas mot bakgrund av den starka internationalisering som kännetecknar massmedieutvecklingen.

Som redan nämnts koncentreras makten över media. De stora multimediekoncernerna får ökad betydelse. Deras ekonomiska bärkraft är beroende av möjligheten att lansera produkterna i många länder, helst över hela världen. Filmer och skivartister lanseras globalt, moden och trender internationaliseras.

I takt med de internationella informationsströmmarnas tillväxt ökar betydelsen av makten över de institutioner som kontrollerar flödena. Mellan händelser och publik står nyhetsbyråer och massmedieföretag som väljer och presenterar nyheter. Beroendet av dessa informationsmarknadens mellanhänder ökar.

Även för den enskilde medborgaren får internationaliseringen direkta konsekvenser. Möjligheten att ta emot TV-sändningar via satellit och kabel har i ett slag förändrat den inhemska massmediestrukturen.

Journalisterna: en nyckelgrupp

Maktförhållandena inom massmedieinstitutionerna kompliceras av att flera normsystem överlappar varandra och att det finns flera olika parter. Ägarinflytandet gör sig framför allt gällande i

strategiska frågor såsom beslut om nedläggning, investeringar, omorganisationer och chefsutnämningar. Gränsdragningen mot redaktionella frågor är oskarp och svårbedömbar. Även om ägarna normalt inte ingriper i det dagliga redaktionella arbetet finns det ändå flera dokumenterade fall där ägarna på olika sätt kunnat styra dagstidningars innehåll.

Till följd av sitt förhållande till staten har Sveriges Radio-koncernen en speciell ägarkonstruktion. De formella aktieägarna har, som redan påpekats, mindre inflytande än vad aktiebolagslagen normalt förutsätter. Begränsningarna i monopolföretagets handlingsfrihet ligger mindre i ägarinflytandet utan mer i de ekonomiska och formella bindningarna till regering och riksdag.

Ansvarig utgivares vanligen starka ställning har två förutsättningar. Den ena är tryckfrihetsförordningens ansvarsregler. Den andra är det förhållandet att ansvarig utgivare normalt även är tidningens chefredaktör och därmed leder det redaktionella arbetet. På de flesta tidningar utövas den dagliga redaktionella ledningen i praktiken av redaktionschefer; inget får dock publiceras mot ansvarig utgivares vilja.

Även om den omedelbara makten över innehållet i varje enskild artikel och varje enskilt inslag ligger hos journalisten kan dennes handlingsfrihet vara begränsad till följd av resursknapphet, tidsbrist och arbetsorganisation. Valet av ämne och infallsvinkel ligger inte sällan i redaktionsledningens händer.

Maktutredningens enkät 1989 visar att det, enligt journalisternas egen bedömning, framför allt är redaktionsledning/producent som har avgörande eller åtminstone mycket stort inflytande. Därnäst följer ansvarig utgivare/programansvarig. På en mellanposition kommer redaktionen som kollektiv respektive den enskilde journalisten. Däremot anses ägare och företagsledning i allmänhet ha begränsat inflytande över urval och prioritering av innehållet.

Journalisternas allmänna uppfattning är således att det avgörande inflytandet över innehållet återfinns inom redaktionen, men att makten vilar i toppen av den redaktionella hierarkin. Undersökningen visade också att det finns vissa skillnader mellan olika typer av medier. Uppfattningen att ansvarig utgivare utövar stort inflytande över innehållet är vanligast inom storstadspressen. Chefredaktörens ställning bedöms vara särskilt stark inom kvällspressen. Här anser sig journalisterna själva ha föga inflytande. Enligt journalisternas egna bedömningar är den enskilde journalistens handlingsfrihet störst inom lokalradion.

Journalistenkäten innehöll ett antal frågor om svenska massmedias brister och problem. De problem som oftast nämndes avsåg överdriven koncentration till ett fåtal stora nyheter, produktionskrav/tidsbrist, för lite av undersökande journalistik samt överförenkling och snuttifiering. Yttre påtryckningar och ägarförhållanden kommer relativt långt ner på listan. Journalisterna anser att de största bristerna har att göra med massmediernas interna arbete.

Det kan inte råda något tvivel om att journalisternas ställning, i några decenniers perspektiv, kraftigt förstärkts. Journalisterna har blivit fler och fått en skarpare yrkesidentitet. De uppträder mer självständigt i förhållande till ägare och andra intressenter. I takt med att medias betydelse ökar växer också journalistkårens makt.

Demokratins huvudproblem kan sägas handla om förhållandet mellan medborgare och kollektiva institutioner, om man så vill mellan "folket" och "makthavarna". Vilken roll spelar journalister i den demokratiska processen? Det finns en speciell teori som tilldelar journalisterna en avgörande betydelse för demokratins funktionssätt. Denna teori har dessutom kommit att ligga till grund för svensk journalistutbildning. En journalists uppgift är, enligt denna, att granska makthavarna och att fungera som en advokat för de "röstsvaga". Journalistiken är inte en exakt återgivning av allt som sker i samhället, utan tvärtom koncentrerad på en rad undantagssituationer. Sådana situationer utgörs, enligt den ideologi som präglar massmedia, av maktmissbruk och tillfällen när enskilda kommer i kläm när makthavarna skall genomföra sina åtgärder. Journalistiken blir

en maktfaktor då den uppfattas som viktig av medborgarna. Journalisten skall ställa "publikens frågor" och kommer därmed att utmana "etablissemanget". Det finns enligt denna uppfattning ingen 'ovinklad' information. Journalisterna blir "medborgarnas redskap".

Massmedias brister och problem

Procentuell andel av journalisterna som anser att problemet är mycket stort eller avgörande

Överdriven koncentration till ett fåtal, uppblossande nyheter	61
Produktionskrav, tidsbrist	53
För lite av kritisk, undersökande journalistik	52
Ensidig överförenkling, "snuttifiering"	50
Svårigheter att få fram upplysningar från den privata sektorn	47
Vinstintressen, marknadskrav	42
Stockholmskoncentration	40
Bristande ämneskunskaper hos journalister	39
Osjälvständig nyhetsvärdering	31
Ägarkoncentration i pressen	31
Beroendeförhållanden mellan makthavare och journalister	24
Svårigheter att få fram upplysningar från den offentliga sektorn	22
Beroende av annonsörer	19
Politisk styrning	17
Statliga radio- och TV-monopolet	13
Dagspressens partipolitiska anknytning	12
Ägarinflytande över innehållet	9
Könsdiskriminering	8
Påtryckningar utifrån	7
Statliga presstödet	7
Etnisk diskriminering	5
Journalisternas möjlighet att vidta fackliga stridsåtgärder	5
Arbetsgivarnas möjlighet att vidta stridsåtgärder	3

Med denna syn på samhället tilldelas journalistkåren en unik roll. Urvalet till journalistutbildningen blir avgörande. Den som söker sig till journalistiken för att förändra samhället förutsätts också vara övertygad om att denna samhällsförändring överensstämmer med publikens intressen. Journalistutbildningens uppgift blir att skapa en profession, en sammansvetsad yrkeskår. Journalisternas uppgift är att ta ledningen.

Vad föreställningen om avslöjarens betydelse kan kritiseras för är inte uppgiften att kritiskt granska de makthavande. Det är det andra ledet i teorin, nämligen idén om avslöjaren som hjälte, som kan ifrågasättas. I själva verket bygger tanken på en alldeles speciell demokratiuppfattning. Det rör sig om en egenartad blandning av elitism och populism. Journalistens förmåga att genomskåda makthavarna blir avgörande för demokratin. Folket å sin sida både upphöjs och misstros. Journalisten har folkets uppdrag att nå och förmedla den kunskap som folket inte förmår finna på egen hand. Samtidigt medför fokuseringen till avslöjandet att det också är journalisten som avgör vilken kunskap folket vill nå. Det blir journalisten och inte medborgaren som drar slutsatsen. Den allsidiga informationen får därmed stå tillbaka för hjältedådet.

Enkätundersökningen visar också att journalisternas samhällsuppfattning i flera avseenden avviker från allmänhetens. Journalisterna är särskilt engagerade i miljöorganisationer, fredsorganisationer och grupper för internationella frågor. Politiskt står journalisterna till vänster om allmänheten. Var tredje journalist sympatiserar med vänsterpartiet eller miljöpartiet.

Kampen om våra tankar

Ett ökande antal parter och intressegrupper konkurrerar om att nå ut med sina budskap. Försöken att påverka människors medvetande blir mer och mer genomtänkta och organiserade. Jakten på uppmärksamhet blir allt intensivare. Opinionsbildningen professionaliseras.

Opinionsbildning handlar inte alltid bara om utspel och enskilda punktinsatser. Lika viktig är den allmänna framtoningen. De stora företagen, myndigheterna och organisationerna försöker aktivt skapa en positiv bild av den egna institutionen. Begreppet *image* har kommit att integreras i svenska språket.

Att ge ett förtroendefullt intryck utåt tillmäts stor betydelse inte endast i förhållandet till allmänheten utan också för kontakterna med beslutsfattare och, inte minst, för andan i den egna organisationen. Företagens traditionella marknadsföring har därför kompletterats med företagsannonsering och medveten profilering. Opinionsinstituten erbjuder imagemätningar baserade på allmänhetens betygsättning. Symbolpolitik har blivit ett reguljärt inslag i de stora maktgruppernas verksamhet.

Jämför man olika typer av institutioner är likheterna mer slående än olikheterna. Företagen lånar idéer från politikens värld. Den offentliga förvaltningen inspireras av näringslivet. Skillnaderna minskar. Strävan att väcka uppmärksamhet, påverka opinionen och få gehör för sina intressen förenar företagare, politiker, statliga chefer, kommunalråd, förbundsordförande och lokala aktivister.

Företag som påtryckare

Den politiska scenen besätts därför av aktörer från alla delar av samhället. I en undersökning som särskilt inriktades på företagens roll som politiska påtryckare kunde tre huvudtensenser urskiljas.

Aktiviteten ökar. Företagare blir mer och mer aktiva påtryckare i politiska frågor. Det gäller inte bara aktiviteter i branschorganisationernas regi utan också direkta initiativ från enskilda företag eller grupper av företag. En särskild marknad för PR-konsulter med inriktning på politisk påverkan har vuxit fram.

Påverkansmetoderna utvecklas. Företagen skaffar sig bättre kunskaper om de politiska beslutsprocesserna. Verksamheten professionaliseras. Större företag har särskild personal som bevakar den politiska utvecklingen.

Opinionspåverkan blir allt viktigare. Den som vill påverka ett politiskt beslut kan välja mellan två huvudvägar, antingen att kontakta beslutsfattaren direkt eller att framföra sitt budskap indirekt genom att väcka opinion i frågan. Den senare metoden bedöms som allt mer betydelsefull. Informationschefer och PR-konsulter ger bilden av en värld där politikernas ställningstaganden mer och mer avgörs av opinionen.

Det informerande skiktet

Flertalet större företag, myndigheter och organisationer har numera en eller flera anställda informationsspecialister. Antalet informatörer i

Sverige har under 1980-talet ökat från ca 2 000 till uppemot 8 000. Framväxten av detta informerande skikt har inneburit att samhället fått en ny maktgrupp. Det har uppstått en ny grupp av hantverkare med egna metoder, verktyg och knep. Massmedias ökade betydelse och den skärpta konkurrensen om journalisternas uppmärksamhet medför att större resurser läggs ner på mediehantering.

Konsten att påverka

Från informatörens horisont erbjuder massmedia en hel repertoar av påverkansmöjligheter. Eftersom massmediebilden påverkar den egna organisationen gäller det att kunna påverka massmediebilden.

Metoderna att väcka massmedias uppmärksamhet är många. Intervjuer med PR-konsulter och informationschefer ger bilden att den ökade aktiviteten fått till följd att många åtgärder med generell verkan förlorat i betydelse. Således är det inte med en mångfald av presskonferenser eller pressmeddelanden som aktören skapar de bästa förutsättningarna att nå publicitet. Utvecklingen går mot mer av direkta personliga kontakter med utvalda journalister. Det viktiga anses vara att bygga upp en långsiktig, förtroendefull relation. En annan lämplig metod som nämns är att anordna olika former av arrangemang som kan vara intressanta för massmedia att bevaka. Framförandet av budskapet ingår här bara som en av många andra aktiviteter. Seminarier med intresseväckande föredragshållare är ett exempel.

Denna bild bekräftas av maktutredningens enkätundersökning med svenska journalister och informatörer. Personliga kontakter med enskilda journalister anses av såväl informatörer som journalister vara en mycket effektiv metod att föra ut sitt budskap via massmedia. Att kunna erbjuda en journalist en exklusiv nyhet ses i allmänhet som en avgörande konkurrensfördel. Ett särskilt kapitel utgörs av anonyma läckor. Ett förtroendefullt förhållande mellan uppgiftslämnare och reporter kan ge den senare tillgång till information ”off the record”, bakgrundsinformation och andra upplysningar lämnade under anonymitet. För en part i en intressekonflikt öppnas härigenom möjligheten att föra ut information som man, åtminstone inte för tillfället, själv vill stå för. Det kan röra sig om förhandlingsutspel, försöksballonger eller selektiv information i en pågående beslutsprocess.

Nästan hälften av journalisterna anser att sådana anonyma läckor är mycket effektiva eller avgörande. Även relativt många bland informatörerna, särskilt inom den offentliga sektorn, gör samma bedömning.

Det är dock inte säkert att de effektivaste metoderna också är de mest utnyttjade. Till informatörerna ställdes en särskild fråga om hur ofta deras organisation använder respektive påverkansmetod för att föra ut sitt budskap. De två absolut vanligaste metoderna är pressmeddelanden samt personliga kontakter med enskilda journalister. I det ena fallet rör det sig om en metod som i allmänhet bedöms vara relativt ineffektiv, i det andra fallet om den allra mest effektiva metoden.

Den allmänna bedömningen är vidare att luncher, middagar, rabatter eller andra ekonomiska förmåner till journalister varken är särskilt effektiva eller särskilt utnyttjade. Att hota med sanktioner bedöms heller inte vara speciellt effektivt.

Ändå är det relativt många journalister som rapporterar att de varit utsatta för otillbörliga påtryckningar. Över hälften av de tillfrågade journalisterna (58 procent) har varit med om att någon försökt påverka publicering genom hot om sanktioner, ekonomiska förmåner eller annan påtryckning som de ansåg passera gränsen för det etiskt acceptabla.

Definitionsmakten

Sekulariseringen och den ökande betydelsen av tekniskt–vetenskapliga tänkesätt har medfört en allmän förskjutning från "bör"-tänkande till "är"-tänkande i opinionsbildningen. Fakta snarare än värderingar blir avgörande. Opinionsbildning handlar mer och mer om en tävlan mellan konkurrerande verklighetsbeskrivningar. Makten över tanken avgörs därför av förmågan att kunna teckna om medborgarnas inre kartor.

Antalet opinionsbildare blir allt fler och olika. I det äldre hierarkiska samhället innehade överheten ett mer eller mindre långtgående monopol på spridningen av åsikter. Först efter en utdragen frigörelsekamp segrade liberalismens idéer om fri opinionsbildning.

Dessa två övergripande utvecklingsdrag innebär att vi i dag befinner oss i en situation då fler och fler intressenter strider om att få forma vår omvärldsuppfattning. Ansträngningarna att påverka medborgarnas föreställningar går i mångt och mycket ut på att definiera *aktörer* och *problem*. Kampen om definitionsmakten skärps.

Aktörer

En första viktig möjlighet att utöva makt vilar därför på förmågan att bestämma vilka aktörer som skall få tillträde till det offentliga samtalet. Endast vissa individer och kollektiv åtnjuter auktoritet. En del aktörer framstår som goda, andra ses som motståndare, fiender och syndabockar.

Problem

Definitionsmaktens andra huvudområde handlar om att fastställa vad som är problem. Det finns ett oändligt antal latenta, möjliga problem. Endast ett fåtal av dessa blir problem i subjektiv betydelse, problem som *uppfattas* som problem. Makten att definiera dessa manifesta problem ligger i förmågan att beskriva hot, utvecklingsperspektiv, lösningar och handlingsmöjligheter.

Det behöver inte alltid finnas någon överensstämmelse mellan de faktiska och de subjektiva problemen. Ibland verkar det existera en problemspiral: ju fler problem som löses, desto fler problem aktualiseras. Ett i globalt perspektiv fridfullt och välmående land kan uppleva sig vara nedtyngt av bekymmer och olösta problem.

En förklaring till denna problemens paradox är att det inte finns någon självklar koppling mellan problem och lösning. Den konventionella föreställningen om problemlösningens sekvens innebär att man först uppställer ett problem och därefter söker efter en lösning. Modern forskning om organisationer och beslutsfattande har emellertid satt ett stort frågetecken för denna bild. Förhållandet mellan problem och lösning kan mycket väl vara omkastat. Det kanske rent av finns ett överskott på lösningar och ett underskott på problem. Opinionsbildning kan till dels ses som lösningar i jakt på problem. Olika institutioner och maktgrupper har sina speciella intressen, inte minst av att bevara och förstärka den egna organisationen. Ett viktigt medel blir då att beskriva omvärlden så att problembilden passar de egna intressena och strävandena. I en tid av ökad arbetsdelning och professionalisering kan man till och med urskilja särskilda yrkesgrupper som ägnar sin tid åt att upptäcka och formulera problem. Varje intressegrupp uppfattar och kritiserar verkligheten ur sin speciella synvinkel. Problembeskrivning är en integrerad del av en sådan världsåskådning. Sättet att formulera samhällets problem blir en del av den pågående intressekampen och av striden om makten i samhället.

Opinionspåverkan

Beslutsfattande är en fråga om val, men också om urval. En del problem tas upp till övervägande medan andra lämnas därhän. Uppmärksamhet är en knapp resurs. Kampen om makten i samhället är i stor utsträckning en kamp om uppmärksamhet.

Det finns därmed ett viktigt samband mellan makt och offentlighet. Den offentliga debatten kan ses som resultatet av en filtreringsprocess, ett urval av ämnen och teman. Just detta urval är föremål för en ständig strid mellan olika intressen. Vad är det då som styr den offentliga uppmärksamheten?

Svårigheten att kartlägga denna aspekt av maktspelet är att reglerna som fördelar uppmärksamhet vanligen endast är informella och underförstådda.

Tankekontrollens speciella form för maktutövning har sedan länge uppmärksammats i diskussionen om maktbegreppet. Som tidigare påpekats utövas makt inte endast i det direkta beslutsfattandet. Ett annan viktigt sätt att utöva inflytande över den kollektiva beslutsprocessen är att avgöra vilka frågor som över huvud taget skall föras upp till politiska beslut. Det är denna sida av maktutövningen som benämnts "maktens andra ansikte". Dessutom, har det betonats, finns det ytterligare en aspekt av maktutövningen, maktens "tredje dimension". Kontrollen över medvetande, föreställningar och uppfattningar kan ofta vara avgörande.

Maktens tredje dimension, maktutövning genom tankekontroll, kan vara en mycket verkningsfull metod. Särskilt i ett tidsskede då styrning genom befäl och ordergivning blir allt svårare ökar den relativa betydelsen av övertalningens "mjuka" maktutövning. Negativa sanktioner ersätts av positiva sanktioner. Olika intressegrupper i samhället försöker aktivt påverka medborgarnas föreställningar, förväntningar och problemuppfattningar.

Hegemoni

Makten över tanken kan vara avsiktligt skapad genom övertalning eller utbildning. Den kan också vara underförstådd, dikterad av kulturens och traditions krav på att vara "normal". Den italienske marxisten Antonio Gramsci har med begreppet hegemoni sökt fånga den makt som grundas på övertygelse, ideologier och legitimitetsföreställningar.

Finns det en uppsättning föreställningar om hur samhället ser ut, som är så stark att vissa möjliga problem över huvud taget inte uppfattas som problem eftersom de inte passar in i de allmänt anammade idéerna? Om det finns en sådan uppsättning dominerande idéer, kan dessa i så fall härledas till vissa speciella institutioner och maktcentra?

En undersökning av det allmänna opinionsklimatet i Sverige för några århundraden sedan skulle med all sannolikhet ha lett till slutsatsen att kyrkan hade en sådan stark ställning att det vore berättigat att tala om hegemonisk makt. Men hur är det i dagens Sverige? Finns det fortfarande skäl att tala om tankemässig hegemoni? Svaret skulle i så fall stå att finna i de två stora kraftfält som dominerar dagens samhälle, nämligen politik och ekonomi. Det finns då i Sverige två huvudkandidater till posten som hegemoniskt maktcentrum, nämligen socialdemokratin och näringslivet.

De två hypoteserna behöver inte vara varandra uteslutande, i all synnerhet som de avser delvis olika sfärer av samhällslivet. Den socialdemokratiska hegemonin gäller framför allt politiskt beslutsfattande och politiska föreställningar. Kapitalismens hegemoni gäller i första hand det ekonomiska livet.

Det är möjligen detta som är den mest träffande beskrivningen av hegemoni och tankeklimat i dagens samhälle. Ungefär som det finns en blandekonomi råder i Sverige ett slags blandideologi.

Makteliten

Hur är demokratins idé förenlig med förekomsten av en maktelit? Kan demokratin förverkligas i ett samhälle med ojämn maktfördelning?

Eliter och demokrati

Den demokratiska teorins svar på dessa frågor är långt ifrån entydigt. I själva verket finns här fortfarande oklarheter och oenighet. En del teoretiker har betraktat varje maktansamling som något ont och därför velat utforma det politiska styrelseskicket så att det politiska deltagandet blir så allmänt som möjligt. Olika direktdemokratiska metoder, såsom folkomröstningar och stormöten, har här setts som lösningen. Andra av demokratins teoretiker har accepterat förekomsten av styrande eliter, men på olika sätt försökt ställa dem under demokratisk kontroll.

Den pluralistiska demokratin förutsätter ett samhälle med *många* och *öppna* eliter. Majoriteten kan utöva makt genom att byta ut en styrande grupp mot en annan. Demokratin förverkligas inte minst genom denna möjlighet till fredlig maktväxling. En sådan politisk pluralism kan endast förverkligas i ett samhälle som tillåter fria och oberoende organisationer. Det som utmärker ett demokratiskt styrelsesätt är således inte frånvaron av eliter utan förekomsten av flera konkurrerande eliter.

Enligt detta synsätt är det inte själva förekomsten av eliter utan eliternas karaktär som från demokratisk synpunkt är avgörande. Under vissa villkor är pluralism och jämlikhet förenliga, något som kan synas paradoxalt eftersom pluralism å ena sidan förutsätter olikheter och jämlikhet å andra sidan brukar associeras med likhet. Från jämlikhetssynpunkt är emellertid pluralism berättigad då den gestaltas i form av separata institutionella sfärer. Olikheter i fråga om resurser och makt kan accepteras så länge de inte sprids från ett område till ett annat.

En eller flera eliter?

Elitteorin och demokratins teori skiljer sig sålunda fundamentalt i sin syn på eliternas karaktär. Härmed bildas två stora hypoteser om samhällets maktstruktur. I det ena fallet ses samhället som styrt av en enda elit, i det andra fallet finns flera olika eliter. En teori säger att eliten inte kan kontrolleras, den andra att eliter kan kontrolleras, dels genom ömsesidig maktbalans, dels genom ansvarsutkrävande. Den ena hypotesen innebär att eliten är sluten och enhetlig, den andra att eliten kännetecknas av öppenhet och mångfald.

Sverige: två eliter?

Hur skall den svenska maktstrukturen karaktäriseras? Dominerar en enda härskande elit eller finns det flera olika makteliter? Det svenska samhällets 1900-talshistoria pekar snarast på att ingendera bilden är korrekt. Hypotesen är i stället att Sverige varken styrs av en eller många olika eliter utan av *två* eliter.

Ingen skildring av makten i Sverige kan näm-

ligen bortse från det grundläggande faktum att *ekonomiska* och *politiska* beslut på ett avgörande sätt präglar medborgarnas vardag och levnadsförhållanden. Kombinationen av marknadsekonomi med i huvudsak privatägda företag och en mycket omfattande välfärdsstat gör att det svenska maktsystemet domineras av två stora maktblock, *den ekonomiska makten* och *den politiska makten*. Historiska säregenheter har präglat framväxten av dessa två block.

Det industriella genombrottet och demokratiseringen av den politiska beslutsprocessen är, skriver ekononom-historikern Jan Glete, i Sverige tidsmässigt nära sammanfallande. Händelseförloppet ägde i stort sett rum mellan 1890 och 1920 men en rad irreversibla ekonomiska och politiska skeenden inträffade under perioden 1896–1914. Den på arv och kooptering baserade kontinuiteten i lokal, regional och central ekonomisk och politisk maktutövning som funnits sedan generationer tillbaka bröts. De maktcentra som sedan "urminnes tid" styrt Sverige – kungamakten, statsbyråkratin, kyrkan, aristokratin, handelskapitalet – bleknade i förbluffande snabb takt bort som auktoriteter och socialt sammanhållande maktfaktorer. De industriella och demokratiska genombrotten förde nya ekonomiska och politiska eliter till makten. Det var emellertid två helt åtskilda nya eliter som grep makten i två helt olika maktsfärer.

Vissa särdrag präglade dessa två nya maktcentra. Som ekonomiskt ledande skikt ersattes handels- och jordbruksintressen på några årtionden av en grupp storägare och storföretagare av övervägande industriellt och storfinansiellt snitt; personer som behärskade modern teknik, internationellt företagande, komplicerade finanstransaktioner och storföretagsorganisation. Den politiska sfären erövrades genom den allmänna rösträtten av en stor arbetarrörelse vilken tillsammans med frikyrko- och väckelserörelserna bildade stommen i den folkliga allians som drev fram demokratiseringen. Dessa folkrörelser, med sina folkligt förankrade ledare, kunde alliera sig med radikala borgerliga grupper, vilka sökte förändringar i de etablerade maktförhållandena.

Det dubbla brottet

Man kan därför tala om ett *dubbelt brott* i kontinuiteten. Det ena brottet var det historiskt sett revolutionerande avvecklandet av den formella sammankopplingen mellan ekonomisk och politisk makt; tidigare hade rösträtt och valbarhet knutits till ekonomisk ställning. Det andra brottet i kontinuitet var den samtidiga framväxten av två nya elitgrupper som specialiserade sig på var sin maktsfär. Den nya ekonomiska eliten kunde inte på något mer djupgående sätt uppleva saknad och bitterhet över förlusten av en politisk makt som ändå i huvudsak aldrig tillhört dem eller deras förfäder. Deras upplevelser under dessa år måste främst ha varit positiva: en väldig tillväxt i personlig ekonomisk makt. Någon kraftigare aktivitet för att vrida den politiska klockan bakåt kan inte spåras hos dessa grupper under de följande årtiondena. De nya politiska makthavarna hade å sin sida övernog med arbete med att tillvarata den politiska maktens möjligheter och förpliktelser för att med något större allvar söka underkasta den ekonomiska makten långtgående politisk styrning. I stället inriktade sig båda parter på att gå vidare inom sina etablerade fält och söka utnyttja den stora omvandlingspotential som fanns i fortsatt *industrialisering* respektive *politiskt reformarbete*. Denna ömsesidiga förståelse bildade grunden för en *historisk kompromiss mellan arbete och kapital*. Det svenska systemet kan ses som ett "djärvt samhällsexperiment" eftersom det inte vilar på maktsammanflätning utan på maktbalans.

Den svenska makteliten

Frågan är om bilden av det dubbla brottets två maktsfärer är giltig som beskrivning av dagens svenska maktelit. Maktutredningens elitundersökning har givit resultat som gör att svaret måste bli jakande. Skall man sammanfattande beskriva den svenska maktstrukturen är det just denna tudelning som framstår som det mest kännetecknande draget. I historiskt och internationellt perspektiv framstår det moderna Sverige därmed som ett undantag.

Rekrytering

Ett tydligt belägg för denna slutsats utgör uppgifterna om elitens rekryteringsmönster. Politik och organisationsväsende leds, i högre grad än vad som är vanligt i andra industriländer, av personer med ursprung i arbetar- eller lantbrukarmiljö. Även om det finns en klar överrepresentation av högre socialgrupper är den svenska elitens sociala bas ändå betydligt bredare än annorstädes.

Maktelitens rekryteringsmönster visar den tydliga tudelningen mellan arbetarrörelse och borgerlighet. Med ledning av uppgifterna om föräldrahemmets rörelseförankring kan man dela upp maktelitens bakgrund i två skilda dimensioner. Den första (bestående av fackförening inom LO, socialdemokratiskt/kommunistiskt parti samt annan förening eller organisation inom arbetarrörelsen) representerar arbetarrörelsen. Den andra (bestående av svenska kyrkan eller frikyrka, näringslivs- eller arbetsgivareförening, borgerligt parti samt annan förening eller organisation utanför arbetarrörelsen) representerar borgerligheten.

Som kartan på s. 68 visar har olika elitgrupper olika tyngdpunkt när det gäller rörelsebakgrund. Endast tre elitgrupper har övervägande arbetarrörelsebakgrund: företrädare för LO, socialdemokraterna och vänsterpartiet. I övrigt inom den svenska makteliten är det den borgerliga rörelsebakgrunden som dominerar.

Mansdominans

Mansdominansen inom den svenska makteliten är fortfarande stor. Som elitskiktet här avgränsats utgörs det till 87 procent av män. Skillnaderna mellan sektorer är emellertid påtagliga. Mansdominansen inom näringslivet är i det närmaste total. I den politiska sfären är däremot inslaget av kvinnor betydande. Den relativt stora, och ökande, andelen kvinnor inom politiken är i inter-

Maktutredningens elitundersökning

Undersökningen av svenska ledare är ett forskningsprojekt vid Uppsala universitet med Anders Westholm som projektledare. Eliturvalet gjordes i två steg. I det första steget utvaldes sju huvudsektorer i det svenska samhället. I det andra steget utvaldes innehavarna av de ledande positionerna inom dessa sektorer. Det totala antalet elitpersoner blev därmed 2 123. Undersökningen baseras på en enkät 1989.

Urvalets sammansättning:

Politik: Ledande politiker i riksdag, regering och partiorganisationer.

Förvaltning: Chefer inom regeringskansli, centrala verk, regional förvaltning, rättsväsende, försvar, kyrka och hovförvaltning.

Näringsliv: Verkställande direktörer och styrelseordförande i privata företag, statligt näringsliv, kooperation.

Organisationer: Ledare för fackliga organisationer, näringslivsorganisationer, kommun- och landstingsförbund, folkrörelser.

Massmedia: Chefredaktörer och motsv. inom dagspress, etermedia, övrig press.

Vetenskap: Rektorer och chefer för universitet, högskolor, akademier och större forskningsinstitut.

Kultur: Chefer för större kulturinstitutioner. Ledande kulturpersonligheter inom litteratur, teater, film, konst och musik.

Den svenska makteliten

	Sektor: Politik	Förvalt-ning	Nä-ringsliv	Organi-sationer	Mass-media	Veten-skap	Kultur	Samt-liga eliter	Be-folk-ningen
Ålder, genomsnitt (år)	51	54	54	52	49	58	56	53	40
Andel kvinnor	31	11	1	12	15	7	23	13	50
Andel elithärkomst	5	7	10	2	13	13	4	7	0
Andel adliga	2	2	3	2	4	1	5	2	0
Fadern högre tjänsteman	28	49	50	32	51	46	52	42	14
Fadern arbetare	28	12	11	23	17	12	9	17	46
Växt upp i storstad	27	34	23	25	28	29	46	29	14
Partisympati									
Vänsterpartiet	8	1	0	4	4	0	8	4	6
Socialdemokraterna	37	48	17	47	33	47	44	38	41
Centerpartiet	11	4	7	6	2	3	1	6	12
Folkpartiet	18	23	22	15	43	36	21	22	11
Moderaterna	17	22	53	26	15	14	15	26	20
Miljöpartiet	7	1	0	1	1	0	7	3	7
Övriga	2	1	1	1	2	0	4	1	3
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100	100

nationellt perspektiv anmärkningsvärd. Institutionella faktorer, särskilt valsystemets utformning, förefaller här ha haft avgörande betydelse.

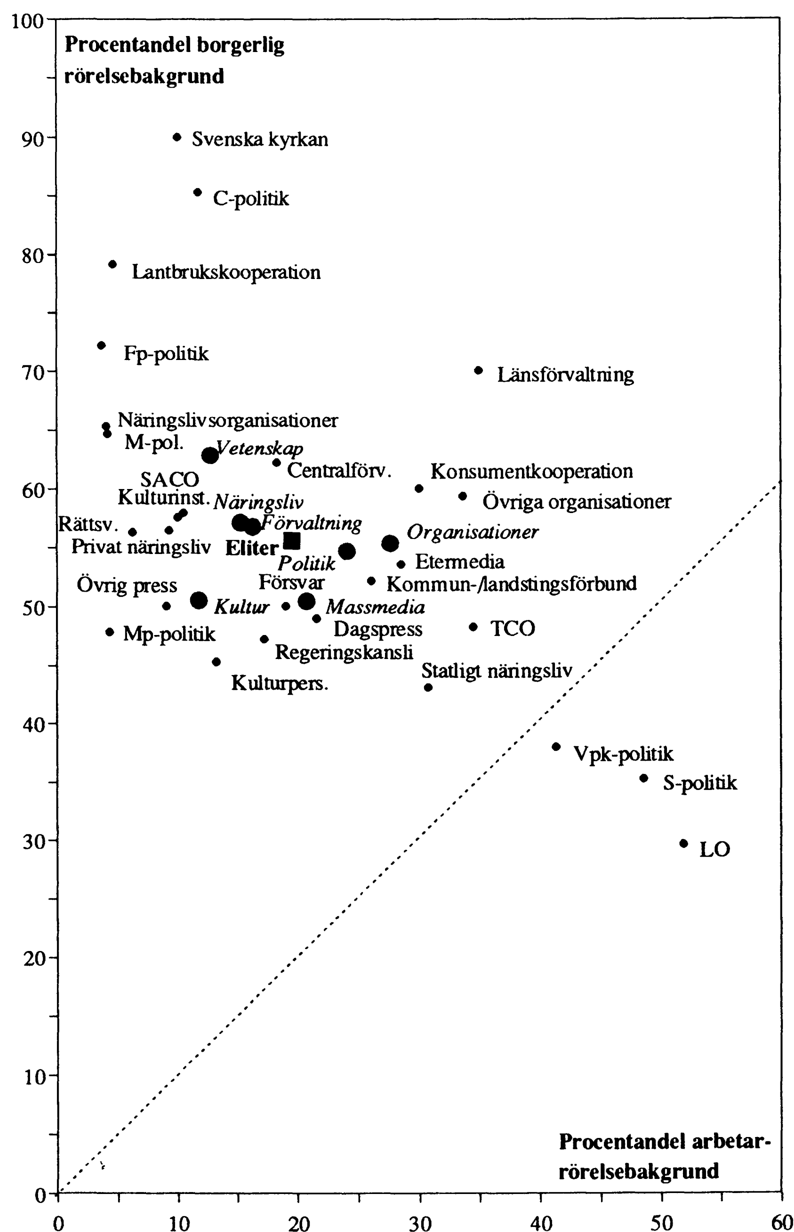
Två perspektiv kan anläggas vid bedömningen av maktelitens könsfördelning. Den ena utgångspunkten är demokratiteorins ideal om öppenhet och likaberättigande. Slutsatsen blir då att det på de flesta områden fortfarande är långt kvar till målet. Fortfarande gäller i stor utsträckning att ju närmare maktens topp, desto färre kvinnor.

Man kan emellertid också jämföra med utländska elitundersökningar. Bilden blir då delvis en annan. Antalet kvinnor har här knappt varit mätbart. I en västtysk undersökning i början av 1980-talet var andelen kvinnor i makteliten knappt tre procent. I australiska och amerikanska undersökningar under 1970-talet rörde det sig på sin höjd om någon enstaka procentenhet.

Två sfärer

Såväl socialt ursprung som könsskillnader visar sålunda att den svenska makteliten utgörs av relativt distinkta sfärer. Det finns emellertid anledning att närmare precisera innebörden av de två makteliterna. Det råder nämligen en dubbelhet i bilden av två elitgrupper. Å ena sidan finns föreställningen att skiljelinjen mellan de två grupperna bildas av *sociala* kategorier. Det är därmed uppdelningen mellan arbetarrörelse och borgerlighet som ställs i centrum. Å andra sidan kan tudelningen grundas på skillnaden mellan *sektorer*, närmare bestämt mellan politik och näringsliv.

Dessa två indelningar kommer givetvis inte helt att sammanfalla. I sin mest renodlade form kommer bilden av ett dubbelkommando endast



Rörelsebakgrund hos olika eliter

att ta hänsyn till två av fyra möjliga kategorier, nämligen arbetarrörelsen i den politiska sfären och borgerligheten i näringslivet. I denna bild av den svenska modellens elitstruktur förbises dels de borgerliga politikerna, dels arbetarrörelsens representanter i näringslivet, i synnerhet kooperationen och de statliga företagen.

Elitens ideologi

Elitundersökningen visar att det i de flesta fall inte existerar någon större klyfta mellan befolkningens och elitens uppfattningar i aktuella politiska frågor. De skillnader som finns följer dock bestämda mönster. En genomgående tendens är att eliten intar en mer generös hållning till utsatta grupper av befolkningen. I fråga om miljöskydd, ekonomisk jämlikhet och statligt inflytande är dock befolkningen mer positivt inställd än flertalet eliter.

När det gäller partipolitiska uppfattningar kännetecknas den svenska makteliten (vid sidan av politikerna) i praktiken av ett trepartisystem. Socialdemokraterna, folkpartiet och moderata samlingspartiet svarar tillsammans för över 90 procent av sympatierna. Centerpartiet, vänsterpartiet och miljöpartiet har en mycket svag ställning.

Den högre statsförvaltningen, närmare bestämt cheferna för centrala ämbetsverk och andra större myndigheter, har en socialistisk övervikt. Inom försvar och rättsväsende dominerar däremot de borgerliga.

Bland dem som har en offentligt deklarerad partipolitisk uppfattning är socialdemokraterna i majoritet. Bland de ej offentliga sympatisörerna finns en borgerlig övervikt.

Sammantaget är moderata samlingspartiet och folkpartiet i majoritet inom den svenska makteliten (politikerna undantagna).

Eliters åsikter i aktuella politiska frågor har i allmänhet ett starkt samband med de partipolitiska lojaliteterna. Men olika elitsektorer har en åsiktsmässig särprägel vid sidan av de partipolitiska skiljelinjerna. Näringsliv och förvaltning kännetecknas i detta avseende av mer konservativa uppfattningar. Politik, kultur och delar av organisationsväsendet står för en mer radikal samhällssyn.

Internationella undersökningar har visat att den svenska makteliten i jämförelse med andra länder har mer radikala och liberala uppfattningar. Ett annat särdrag är den svenska maktelitens bredare sociala förankring; arbetarrörelsen har här haft stor betydelse som alternativ rekryteringsväg. Dessa två egenskaper är avhängiga av varandra. Den sociala breddningen har också lett till en ideologisk breddning. Många andra länder styrs av en elit som är relativt exklusiv i socialt hänseende och som domineras av konservativa uppfattningar. I Sverige är detta i mindre grad fallet.

Slutet på en epok

Det svenska samhällssystemet i allmänhet, och den svenska välfärdsstaten i synnerhet, har inte sällan karaktäriserats med uttrycket "den svenska modellen". Denna beteckning underförstår att det svenska samhället i jämförelse med andra länder uppvisar vissa särdrag, utmärks av vissa egenskaper eller en viss kombination av egenskaper. Frågan är hur pass träffande en sådan beteckning är i dag. Det finns två problem förknippade med begreppet "den svenska modellen". Det ena är att begreppet inte är entydigt utan har använts för att beteckna delvis skilda företeelser. Det andra problemet har att göra med de aktuella samhällsförändringarna. Var "den svenska modellen" mer adekvat som beskrivning av gårdagens samhälle än dagens? Har den svenska modellen nått en vändpunkt?

De två problemen har givetvis ett inbördes samband. Svaret på frågan om, och i så fall när, den svenska modellen kulminerat är avhängigt av vad som närmare bestämt inläggs i begreppet. Men just detta förhållande kan läggas till grund för en skildring av den aktuella samhällsutvecklingen. Debatten om den svenska modellens innebörd har fäst uppmärksamheten på ett antal viktiga drag i det svenska samhällssystemet. Med utgångspunkt från dessa karaktärsdrag är det möjligt att beskriva samhällsutvecklingen och fastställa i vilka avseenden och i vilken riktning det svenska samhället i dag förändras.

På de följande sidorna beskrivs vad som ansetts utgöra den svenska modellens speciella särdrag (vänster kolumn). De aktuella samhällsförändringarna sammanfattas parallellt (höger kolumn).

En vändpunkt

Denna sammanfattning visar att observationerna i ett avseende pekar i en och samma riktning. Inte i något fall har det gått att konstatera att de drag som här förknippats med den svenska modellen är adekvata som beskrivning av dagens svenska samhälle. Det allmänna resultatet är tvärtom att dessa drag alla försvagats eller i några fall till och med försvunnit. Slutsatsen är därmed inte beroende av definitionerna. Oavsett hur den svenska modellen preciseras blir bilden att samhällsförändringarna går i riktning *från* den modell som länge ansetts utgöra Sveriges speciella signum. Den svenska modellen måste därför sägas ha nått en vändpunkt. Det går inte att entydigt fastställa exakt när kulmen nåddes. Tidpunkten skiljer sig något mellan de olika aspekterna eller är i vissa fall inte möjligt att ange då det rör sig om gradvisa, successiva processer. Det synes ändå som om det tidiga 1970-talet i flera avseenden varit avgörande. De år som sedan dess förflutit har snarast bekräftat att det då inte rörde sig om tillfälliga krisfenomen utan om en mycket mer generell och djupgående samhällsförändring.

Två stora frågor aktualiseras därmed. Den ena gäller vilka drivkrafter som ligger bakom utvecklingen. Den andra frågan är vilka konsekvenser som samhällsförändringarna får för tolkningen av maktstrukturen och demokratin.

Den svenska modellen

Aktuella förändringar

Konfliktlösning på arbetsmarknaden

Den svenska modellen har använts som beteckning för en speciell metod att reglera konflikter mellan arbetsmarknadens parter. Fackföreningsrörelsen och arbetsgivarsidan har förenats i ett gemensamt intresse av att i ordnade former kunna lösa intressemotsättningar utan statlig inblandning. Ett antal avtal, varav det mest berömda undertecknades i Saltsjöbaden 1938, har lagt grunden för det svenska systemet med kollektivavtal. Saltsjöbadsandan befrämjades inte minst av parternas gemensamma intresse att hålla staten utanför avtalsrörelserna. Grundtanken var att arbetsmarknadens parter självständigt skulle träffa avtal om löner och arbetsvillkor. Statlig inkomstpolitik strider mot den svenska modellen för lönebildning.

I yttre mening består visserligen tanken bakom det regelsystem som formulerades för ett halvsekel sedan. Däremot är det knappast längre korrekt att karaktärisera de svenska avtalsrörelserna som självständiga i den meningen att staten inte ingriper. De offentliganställda har i dag en helt annan numerär betydelse än då Saltsjöbadsavtalet ingicks. Staten och kommunerna har fått en nyckelroll som arbetsgivare. Lönebildningen på hela arbetsmarknaden har fått ett allt starkare samband med skattepolitik och allmän ekonomisk politik. Det lönestopp och den särskilda medlingsinstitution som infördes våren 1990 innebar att den svenska modellens princip om av staten oberoende avtalsrörelser upphävdes.

Centraliserade avtalsrörelser

Den svenska modellen har inte endast kommit att användas som beteckning för ett allmänt regelsystem inom arbetsmarknaden. Begreppet har också fått karaktärisera en alldeles bestämd maktfördelning över lönesättningen. Under 1950-talet inleddes en period av starkt centraliserade avtalsförhandlingar. Makten över svenskarnas löner utövades i praktiken av ledningarna för Landsorganisationen och Svenska Arbetsgivareföreningen. De centrala kollektivavtalen blev riktningsgivande för hela arbetsmarknaden. Centraliseringen underlättade möjligheterna att föra en solidarisk lönepolitik. En viktig förutsättning för denna modell var förekomsten av få, centraliserade och homogena organisationer.

Under några årtionden har organisationsstrukturen kraftigt förändrats. Organisationerna är numera varken få, centraliserade eller homogena. Antalet avtalsslutande parter har ökat starkt genom tillkomsten av bl.a. de offentliganställdas organisationer, förhandlingskarteller och förbundsvisa förhandlingar. Centralorganisationernas maktställning har i motsvarande mån utmanats. Den lokala lönebildningens betydelse har ökat. I stället för i en enda centraliserad avtalsförhandling formas lönerna i dag i ett komplicerat spel som delvis förs med massmedia som scen. Möjligheterna att bedriva solidarisk lönepolitik under bibehållande av återhållsamhet, låg inflation och internationell konkurrenskraft har försvårats.

Historisk kompromiss

Uttrycket den svenska modellen har också givits en vidare innebörd än enbart själva arbetsmarknadens regelsystem och maktstruktur. Överenskommelserna mellan arbetsmarknadens parter i slutet av 1930-talet har setts som ett uttryck för en mer generell och mer underförstådd förståelse mellan industrisamhällets två huvudklasser, som en historisk kompromiss mellan arbete och kapital. Näringslivet erkände att socialdemokraterna i kraft av sin majoritet skulle använda den politiska makten för att genomföra stora välfärdsreformer. Arbetarrörelsen å sin sida avstod från att utnyttja statsmakten för att socialisera näringslivet. De två parterna förenades i det gemensamma intresset av rationell produktion, industriell förnyelse och en konkurrenskraftig exportindustri.

Även om näringslivet och arbetarrörelsen fortfarande förenas i en värdegemenskap över behovet av en effektiv industriproduktion saknas i dag viktiga element av det som en gång karaktäriserats som en historisk kompromiss. En vändpunkt kan tidsbestämmas till 1970-talet. Arbetslivets reformering under 1970-talets förra hälft skedde inte i första hand via avtal utan via lagstiftning. Fackföreningsrörelsen begagnade sig av den av socialdemokratin kontrollerade staten som ett instrument. Arbetsgivarna gick till öppet angrepp på arbetarrörelsen. Den nära tio år långa debatten om löntagarfondsförslaget blev mycket hård och bitter. Den politiska polarisering som därmed följde har rubbat den s.k. historiska kompromissen.

Samförståndskultur

Såväl Saltsjöbadsavtalet som den historiska kompromissen har, inte minst av utländska betraktare, setts som uttryck för en speciell politisk kultur, en svensk stil i det offentliga livet. Det är främst avsaknaden av våldsamma konflikter och inriktningen på kompromiss och samförstånd som format bilden av den svenska beslutsmodellen.

Tanken på en samförståndskultur förutsätter inte en total frånvaro av konflikter och motsättningar. Det rör sig i stället om en speciell metod för att nå fram till kollektiva beslut. Ett centralt element i denna metod är att alla berörda parter skall ges en möjlighet att komma till tals och bli hörda. Ett annat moment är att beslut växer fram under överläggningar och konsultationer. Förhandlingar blir därmed av central betydelse. I sin yttersta konsekvens innebär samförståndskulturen att allt blir förhandlingsbart.

Huruvida det faktiskt ägt rum en förändring i den svenska samförståndskulturen är osäkert. Så föga påtagliga fenomen som "kultur" och "stil" tillhör samhällsforskningens mest svårdokumenterade områden. Mycket talar emellertid för att flera av samhällsförändringarna försvårat samförståndskulturen. Polariseringen har ökat. Massmedias mer självständiga och aktiva roll är en viktig faktor. Det torde också vara obestridligt att det ägt rum en förändring av den offentliga debattens *bild* av den svenska samförståndskulturen. Samförståndskulturen har kommit att tecknas i gråare nyanser, som likriktning och konfliktundvikande.

Den svenska modellen | Aktuella förändringar

Full sysselsättning

Strävan efter låg arbetslöshet är givetvis inget unikt för Sverige. Vad som internationellt kommit att betraktas som en speciell svensk modell är försöket att förena full sysselsättning med låg inflation, hög tillväxt och jämnare inkomstfördelning. Den s.k. Rehn/Meidner-modellen innebär en förening av restriktiv efterfrågepolitik, solidarisk lönepolitik och aktiv arbetsmarknadspolitik. I den aktiva arbetsmarknadspolitiken ingår dels att skapa nya arbeten, dels att underlätta arbetskraftens rörlighet genom exempelvis utbildning. Den solidariska lönepolitiken skulle innebära att mindre bärkraftiga företag slogs ut. Genom arbetsmarknadspolitiken kunde den därigenom friställda arbetskraften föras över till tillväxtsektorer. En politik baserad på full sysselsättning och solidarisk lönepolitik skulle på detta sätt driva på näringslivets strukturomvandling.

I ett avseende har arbetsmarknadspolitiken även under 1980-talet varit framgångsrik. Målet om full sysselsättning har i praktiken uppnåtts. Däremot förenas full sysselsättning i dag inte med låg utan med hög inflation, inte med hög utan med låg tillväxt. Det finns i dag åtskilliga tecken på att svensk ekonomi kännetecknas av allvarliga strukturella problem som kan hota sysselsättningsutvecklingen på sikt. Jämfört med tidigare förefaller Sverige nu ha större svårigheter när det gäller anpassning till snabbt förändrade villkor och förmåga att utnyttja nya ekonomiska möjligheter.

Det starka samhället

Ett annat karaktäristiskt drag för dagens svenska samhälle är en mycket omfattande offentlig sektor. Även om utbyggnaden startade redan under 1930-talet hänför sig den starkaste expansionen till 1960- och 1970-talen. Räknat i skattekvot och i de offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten har Sverige i dag västvärldens största offentliga sektor. Utbyggnaden har vägletts av tanken att genom det starka samhället trygga medborgarnas välfärd. Ett utmärkande drag för den svenska välfärdsstaten är att en mycket stor del av serviceproduktionen sker med offentligt huvudmannaskap. Hälso- och sjukvård, utbildning och barnomsorg äger nästan uteslutande rum i statlig eller kommunal regi. Andelen offentligt anställda mer än fördubblades under 1960- och 1970-talen.

Idén om det starka samhället innebar att motsättningar kunde förvandlas till hanterbara sociala problem som kunde lösas genom offentlig expansion. På dagens höga skattenivå är ytterligare skattehöjningar förknippade med så stora samhällsekonomiska kostnader att de i praktiken knappast är möjliga. Med så stor del av arbetskraften i offentlig anställning väger den offentliga sektorns organisation, resursanvändning och anpassningsförmåga tungt när det gäller hela ekonomins tillväxt och effektivitet. Det har blivit svårare att bedriva politik genom reformer och offentlig expansion. För många framstår den offentliga sektorn i dag inte som lösningen utan som problemet.

Den svenska modellen	Aktuella förändringar
Universalism	
Den offentliga välfärdspolitiken har väsentligen varit universell. Principen har varit att sociala förmåner utan behovsprövning skall göras tillgängliga för *alla* medborgare eller hela kategorier av medborgare (såsom pensionärer, barn, mödrar, arbetslösa etc). Välfärdspolitikens universalistiska inriktning har ansetts kunna fungera som en integrerande kraft genom att minska betydelsen av gränser mellan olika samhällsgrupper. Om alla är med och delar såväl kostnader som nytta stärks systemets legitimitet och förankring i befolkningen.	Universalismens princip har i praktiken kommit att förverkligas genom standardisering. Kravet på jämlikhet har lett till att alla medborgare skall anses ha rätt till likvärdig service. En universalistisk politik är därmed jämförelsevis enklast att bedriva i ett land kännetecknat av enhetlighet och homogenitet och under en epok då det gällde att fylla ett antal grundläggande behov. Medborgarnas krav blir emellertid alltmer differentierade. Universalismens standardlösningar kommer därmed att få allt svårare att motsvara medborgarnas varierade önskemål.
Expertstyre	
Den svenska modellen innehåller ett väsentligt inslag av social ingenjörskonst. Vetenskap, saklighet och kunskap är viktiga legitimitetsgrunder. Experter och specialister har aktivt medverkat vid den offentliga politikens utformning och genomförande. Sociala problem bemästras genom administrativa lösningar. I den moderna välfärdsstaten med dess stora offentliga sektor och inriktning på målstyrning har ekonomisk och annan samhällsvetenskaplig expertis fått en framträdande roll.	I dag märks det en tydlig medborgerlig reaktion mot olika försök från det offentligas företrädare att vaka över landets invånare. Den enskildes integritet betonas starkare. Medborgerliga fri- och rättigheter har sedan 1970-talet givits ökad uppmärksamhet i såväl lagstiftning som offentlig debatt. Expertstyrets auktoritet har försvagats.
Korporatism	
De stora intresseorganisationerna blev medansvariga för stora delar av den offentliga politiken. Organisationerna kom att delta i alla delar av den politiska beslutsprocessen, såväl i förberedelsestadierna (initiativ, utredningar, remisser) som i genomförandet (representation i offentliga organ, förhandlingar och medansvar för reformers förverkligande). Det korporativa systemet manifesteras genom samarbetet mellan staten och organisationerna.	Under 1970-talets senare hälft började korporatismens negativa sidor uppmärksammas i debatten. Särintressenas styrka i förhållande till allmänintresset betonades. Organisationerna ålade sig själva vissa restriktioner i sina offentliga åtaganden. Organisationernas plats i de statliga ämbetsverkens styrelser diskuterades. Samtidigt kymptes kommittéväsendet. Organisationernas möjligheter att via offentliga utredningar påverka politiken reducerades därmed.

Den svenska modellen — Aktuella förändringar

Centralisering

Den svenska modellen byggde på en centraliserad samhällsorganisation. Tillväxt och effektivitet skulle gynnas genom centralisering och stordrift. Utbyggnaden av den offentliga sektorn åtföljdes av omorganisation och strukturrationalisering. Den offentliga politiken uppmuntrade näringslivets strukturrationalisering. Befolkningsomflyttningen ledde till landsbygdens avfolkning. Kommunerna slogs samman till större enheter. Storavdelningar infördes inom organisationer och politiska partier. Samhällsplaneringen inriktades på stora program och generella datasystem. Städer omformades genom att riva gammal bebyggelse och uppföra nya massproducerade bostäder. Tillväxtens höjdpunkt, de s.k. rekordåren, inföll under 1960-talets senare hälft.

Samhällsförändringarna under de senaste två årtiondena kan delvis ses som en reaktion mot centralismens planeringsmodell. De storskaliga lösningarna har ifrågasatts, bland annat inom stadsplanering, sjukvård och kommunal förvaltning. Inom gränserna för storkommunerna prövas kommundelsnämnder och andra former för lokalt beslutsfattande. Decentralisering har på många områden ersatt centralisering. Lokala initiativ uppmuntras. Regioner och lokala orter har fått ökad självständighet.

Den andra kompromissen

De flesta av modelldragen ovan är förankrade i ett manligt tanke- och arbetsliv. Detta enkönade perspektiv börjar nu ersättas med ett annat. Kvinnors obetalda hushållsarbete och omsorg om barnen har varit en av de viktigaste förutsättningarna för den svenska arbetarrörelsens expansion. Men därtill kommer det normativa förhållandet mellan kvinnor och stat. Det är denna relation som kan betecknas som "den andra kompromissen". Kompromissen ändrade emellertid karaktär under 1960-talet. En ny normering av kvinnors sociala position framträdde, vilken framför allt innebar att kvinnors rätt till lönearbete slogs fast och omsorgen om barnen blev en samhällelig angelägenhet. Denna norm har till stor del strukturerat den offentliga sektorn, både som producent av (delar av) tidigare obetalt hemarbete och som en ny kvinnlig arbetsplats.

Den "andra kompromissen", dvs. relationen mellan kvinnor och stat, vilken format såväl socialpolitik, arbetsmarknadspolitik som ekonomisk politik, har under hela perioden varit en av den svenska modellens mest osynliga och mest dynamiska komponenter. De stora förändringarna inom familjeliv och arbetsliv skapar nya problemområden i svensk politik. Det är här som den interna spänningen mellan jämlikhet och underordning allra tydligast kommer till uttryck. En ökad jämlikhet för kvinnor vad gäller framför allt lön och arbetstid (såväl betald som obetald) i jämförelse med män, kräver en mycket radikal strukturomvandling, för vilken det knappast finns politisk samstämmighet (eller ens medvetenhet). Den "andra kompromissen" i sin jämställdhetsfas befinner sig därmed i kris.

Interna och externa drivkrafter

Den stora frågan *varför* de aktuella samhällsförändringarna går i riktning från den svenska modellens särdrag har givetvis inget enda enkelt svar. Det rör sig om en historisk förändringsprocess med flera olika inslag. Den mest allmänna förklaringen är att åtskilliga av den svenska modellens speciella kännetecken har varit förknippade med industrisamhällets epok. Framväxten av ett efterindustriellt, internationaliserat tjänstesamhälle driver fram nya samhällsorganisatoriska lösningar.

Men det finns också en inre dynamik i den svenska modellens samhällssystem. Just i det förhållandet att den svenska modellen inte är entydig utan består av flera olika särdrag ligger en drivkraft till förändringar. Ju fler element som konstituerar ett system, desto större är sannolikheten för inre spänningar mellan dess beståndsdelar. Medan vissa moment i den svenska modellen mycket väl gick att förena samtidigt, fanns det stora latenta motsättningar mellan vissa andra. Ett system med inre motsägelser inrymmer ett dynamiskt element. En generell hypotes om social förändring är att motsägelser leder till ändring.

Drivkrafterna bakom de nu pågående samhällsförändringarna kan därför delas in i två grupper. Den ena typen av förändringsfaktorer är *interna*, sådana som alstras av motsättningar och spänningar mellan den svenska modellens särdrag. Den andra typen är *externa*, faktorer som i allmänhet inte är unika för Sverige utan som gäller alla liknande samhällssystem.

Interna drivkrafter

Eftersom den svenska modellen innefattar såpass många olika aspekter är det föga förvånande att de inte alla går att harmoniskt förena samtidigt. Här ges några exempel på inre spänningar:

Spänningen mellan expertstyre och förhandling

En inre konflikt finns mellan å ena sidan expertstyrets centrala roll och å andra sidan betoningen av intresserepresentation, kompromiss och samförståndskultur. Om någon vet hur det skall vara, varför skall man då förhandla och kompromissa?

Spänningen mellan statens roller

Ett annat spänningselement rör statens roll. I vissa avseenden formas den svenska modellens särdrag av en strävan att hålla staten utanför inflytande. I andra avseenden förutsätts däremot en mycket aktiv stat.

Spänningen mellan lekmannastyre och professionalism

Den svenska modellen inrymmer också en spänning mellan å ena sidan den vikt som läggs vid intresserepresentation, självförvaltning och lekmannamedverkan och å andra sidan universalismens, centralismens och expertstyrets krav på

enhetlighet, professionalism och standardiserade lösningar ”ovanifrån”.

Spänningen mellan politik och byråkrati

Den offentliga sektorns expansion bär också fröet till en inre motsägelse. Enligt den grundläggande tanken utgör det starka samhället en utvidgning av demokratin. Men förverkligandet av principen om staten som serviceproducent fordrar en stor byråkrati som blir mer och mer oöverskådlig och svårstyrbar. Systemets makt ökar, men makten över systemet minskar.

Spänningen mellan allmänintressen och särintressen

Starka organisationer är en grundsten i det svenska samhällsbygget. Lekmannainflytande, folkrörelser och föreningsliv betraktas som fundamentala inslag i svensk demokrati. Men starka särintressen kan komma i konflikt med allmänintresset.

Spänningen mellan jämlikhet och effektivitet

Välfärdsstatens och den svenska modellens allmänna problem kvarstår. Hur skall ekonomisk effektivitet och tillväxt kunna förenas med kravet på jämlikhet och välfärd för alla medborgare? Under den svenska välfärdsstatens uppbyggnadsskede framstod det som möjligt att harmoniskt förena flera olika ekonomiska och politiska mål. I dagens situation framstår denna harmoni åter som mer problematisk. Frågan är om den stora välfärdsstaten tvärtom inte kan hämma effektivitet och tillväxt och därmed på sikt bli ett hot mot sig själv.

Spänningen mellan jämlikhet och kvinnlig underordning

När den svenska modellens universella reformer i praktiken också börjar omfatta kvinnor skapas en ny spänning mellan jämlikhet som universell princip och en i praktiken accepterad genusordning som exploaterar kvinnors underordnade ställning.

Externa drivkrafter

Flera yttre förändringsfaktorer förändrar förutsättningarna för den svenska modellens typ av samhällssystem. Några exempel:

Förändrade produktionsförhållanden

Jordbruk och industri blir en försörjningskälla för en allt mindre del av befolkningen. Nya näringar ger upphov till nya sociala grupperingar. De traditionella klassindelningarna blir allt mindre träffande som beskrivning av den sociala strukturen.

Miljöproblem

Det sätt på vilket produktion och samhälle i dag är organiserat står i många avseenden i strid med ekologiska principer. Resurshushållning och omsorg om miljön får därmed en avgörande betydelse för debatten om samhällets organisering.

Internationalisering

Näringslivets internationalisering får återverkningar på möjligheterna att föra en självständig nationell politik. Den europeiska integrationen tvingar fram en anpassning av svenska regelsystem.

Ekonomiska kristecken

Den ekonomiska krisen i mitten av 1970-talet fick allvarliga konsekvenser för Sverige. Delvis tack

vare den internationella högkonjunkturen under 1980-talet ledde den ekonomiska politiken till vissa förbättringar. Utvecklingen under slutet av 1980-talet har emellertid visat att de strukturella problemen i den svenska ekonomin kvarstår.

Demografiska förändringar

Den förändrade åldersstrukturen ställer helt nya krav på serviceproduktion och på produktionsresultatets fördelning mellan förvärvsarbetande och pensionärer. Generationskonflikter och konflikter mellan olika åldersgruppers intressen kan därmed komma att spela en mer framträdande roll.

Kvinnornas förändrade ställning

Kvinnornas ökade samhälleliga deltagande i lönearbete, politik och offentlighet har skapat nya spänningar som fordrar politiska lösningar. Både som arbetstagare, med speciella villkor och generellt lägre lön, och som brukare av den offentliga sektorns omsorgsservice har kvinnor blivit ett "socialt problem" som pockar på sin lösning.

Det flerkulturella samhället

Den konventionella bilden av Sverige som en språkligt och kulturellt homogen nation är nu mogen att revideras. De senaste årtiondenas invandring medför att innebörden av den svenska särarten på en gång tydliggörs och förändras. Den flerkulturella mångfalden håller på att bli en realitet.

Differentierade intressen

Antalet särintressen växer. Homogeniteten i intressegrupperingarna minskar. Organisationsstrukturen blir mer uppsplittrad och centralorganisationernas auktoritet minskar. Organisationsväsendets heterogenisering försvårar möjligheten att genom förhandlingar med några få, stora och homogena intressegrupper lösa sociala problem.

Decentralisering

Såväl privata som offentliga organisationer förändras i decentraliserande riktning. Lokala enheter ges självständigt resultatansvar. Anpassningsförmåga och flexibilitet uppmuntras. Målstyrning ersätter orderstyrning. Inom den offentliga sektorn sker en decentralisering till kommunerna och inom många kommuner till lokala kommundelsnämnder. Regioner och lokala enheter blir mer självständiga och tvingas lita till egna krafter.

Opinionsbildning

Opinionsbildningens förutsättningar förändras snabbt. De etablerade institutionernas auktoritet utmanas. Moderna massmedia blir ett nytt maktcentrum. Massmedias logik färgar av sig på andra samhällssektorer. Tempot i det offentliga livet drivs upp. Massmedia ingriper i och förändrar den offentliga beslutsprocessen.

Politisk instabilitet

Det tidigare så stabila partisystemet förändras. Andelen partibytare växer, röstsplittringen tilltar, valrörelsernas och massmedias betydelse ökar. De stabiliserande elementen försvagas. Det politiska mönstret blir mer uppsplittrat. Möjligheten att finna fasta parlamentariska majoriteter minskar.

I de yttre krafternas våld?

Bland de viktigaste drivkrafterna bakom de nu pågående samhällsförändringarna är den tekniska utvecklingen och internationaliseringen. Båda dessa faktorer reser en för demokratin avgörande fråga: går utvecklingen över huvud taget att styra eller befinner vi oss i de yttre krafternas våld?

Teknik och makt

Det är inte svårt att finna exempel på hur tekniska förändringar drivit fram nya maktförhållanden. De första stora centraliserade maktstrukturerna i historien är de riken som bildades för att organisera försörjningen av vatten i de asiatiska flodernas deltan för bortåt 5 000 år sedan. I Europa hade krutet avgörande betydelse för nationalstatens uppkomst och kungamaktens triumf över feodalmakten. Kungliga kanoner lade feodalherrarnas borgar i ruiner. Kärnvapnen bestämde förutsättningarna för efterkrigstidens världspolitik.

Även om tekniska förändringar många gånger stärkt det härskande fåtalet på de mångas bekostnad är detta inte hela bilden av förhållandet mellan teknik och makt. Det senaste århundradets demokratiseringsprocess har i viktiga avseenden betingats av den tekniska utvecklingen. Effektivare produktionsmetoder har inneburit att maskiner ersatt människors arbete. Till följd av automatisering och tekniska framsteg kan allt färre människor producera allt mer. Välståndet har blivit tillgängligt för det stora folkflertalet.

Den tekniska utvecklingen har också förändrat förutsättningen för opinionsbildningen. Tryckpressen öppnade en gång nya möjligheter att sprida idéer. Detta århundrades elektroniska revolution har lett till att alla medborgare genom radio och television har fått möjlighet att direkt följa världshändelserna.

Förhållandet mellan teknik och makt är heller inte ensidigt. Även teknikutvecklingen påverkas av maktförhållanden. Man kan också säga att maktförhållanden kan finnas "inbyggda" i tekniska anläggningar och system. Ett exempel är en trottoarkant. En sådan har den oavsedda egenskapen att dela upp mänskligheten i två delar: de som kan ta sig över trottoarkanter och de, t.ex. rullstolsbundna, som inte kan det. Varje fysisk installation innehåller en avsiktlig eller oavsiktlig social differentiering av tillgänglighet.

Internationalisering

En vanlig uppfattning är att internationalisering är en förändring som ensidigt påtvingas utifrån. Men internationalisering är en samlingsbeteckning för förändringar som växt fram inom de enskilda länderna. Det är inte en ny typ av internationell politik som upplöser nationalstaten, utan en ny typ av nationalstat som upplöser traditionell internationell politik.

Ett av de stora problemen för dagens demokrati är att demokratins institutioner är nationella, under det att samhällsproblemen snabbt håller på att förvandlas från nationella till övernationella. De aktuella samhällsfrågornas karaktär förändras snabbare än institutionerna. De övernationella och mellanstatliga beslutsstrukturerna har inte utvecklats i samma takt. Detta problem är ett uttryck för "institutionell tröghet".

De små staternas möjligheter att hävda sig internationellt är begränsade. Många av de internationella besluten fattas i praktiken vid förhandlingar och överläggningar. Internationella byråkratier har växt fram på olika nivåer i det internationella systemet. Makten i sådana övernationella nätverk baseras på informella och personliga kontakter. De internationella tjänstemännen, som ofta växlar mellan internationella sekretariat och nationell förvaltning, utgör en växande och betydelsefull nyckelgrupp.

Dessa expertkontakter är ofullständigt dokumenterade och svåra att granska. Makten blir anonym. Den demokratiska insynen försvåras av sekretess och hänvisningar till det nationella intresset. Riksdagens ledamöter delges sällan information om pågående förhandlingar. Åtskilliga avtal läggs inte på riksdagens bord, andra är i praktiken omöjliga att omförhandla inför en ratificering. Beroendet av internationella tjänstemän ökar.

De svenska partierna har under senare år sökt stärka sin internationella bevakning. Ett slags "partidiplomati" har växt fram. Även partiernas arbete, liksom de stora intresseorganisationernas, internationaliseras.

Förändrad maktstruktur

De två händelser som mer än några andra format det moderna Sveriges maktstruktur är industrialiseringen och demokratiseringen. Det är ett historiskt faktum att dessa genomgripande förändringar inträffade ungefär samtidigt. Man kan, som tidigare nämnts, tala om "det dubbla brottet". Sammankopplingen mellan ekonomisk och politisk makt bröts. Det gamla etablissemanget fick ge plats för två nya eliter som grep makten i var sin sfär.

Industrisamhällets två huvudklasser, arbete och kapital, har därmed på ett avgörande sätt kunnat påverka samhällsutvecklingen. Förhållandet mellan dessa två maktcentra har präglats av en kombination av konflikt och samförstånd. Det samhällssystem som beskrivits under rubriken "den svenska modellen" kan ses som en uppsättning särdrag som många präglats av industrisamhällets maktförhållanden. Ett resultat blev inte minst framväxten av en internationellt sett exceptionellt omfattande offentlig sektor. Huvudbeståndsdelarna i den svenska maktstrukturen har därför med rätta kunnat beskrivas med de tre begreppen arbete, kapital och stat.

Att denna maktstruktur nu kännetecknas av förändringar innebär ingalunda att den försvunnit. Tvärtom är ett huvudresultat av elitundersökningen att Sverige fortfarande kan sägas styras av två eliter. Av rekryteringsmönstren framgår exempelvis att det i huvudsak finns två vägar till makten, antingen via borgerlighetens eller via arbetarrörelsens organisationer. I internationellt och historiskt perspektiv är de borgerliga institutionernas betydelse föga anmärkningsvärd. Det är förekomsten av ett alternativt maktcentrum som framstår som ett undantag.

Att tala om ett lands maktelit blir i ett avseende mer och mer orealistiskt. Den bild som frammanas är att de för landets framtid avgörande besluten fattas av några elitgrupper på nationell nivå. Bilden av arbete, kapital och stat som den härskande strukturen måste modifieras i ett viktigt avseende. Internationaliseringen förändrar förutsättningarna för den nationella maktstrukturen.

Konkurrensen på internationella marknader gör att den nationella arenan förlorar i betydelse. Näringslivet kan i allt mindre utsträckning tvingas till inhemska förhandlingslösningar. Kapitalet har blivit mer lättrörligt. Avvecklingen av valutaregleringarna framstår som ett för utvecklingen karaktäristiskt tecken.

De tekniska systemens ökande komplexitet har medfört att stora grupper av användare är beroende av några få strategiskt placerade personer. Små gruppers vetomakt ökar. Internationaliseringen innebär att den internationella byråkratins makt ökat.

Politiken under industrisamhällets epok utmärktes av förhållandevis enkla konfliktlinjer. Det svenska partisystemet har utan större förenklingar kunnat beskrivas som endimensionellt. Meningsmotsättningarna om skattenivån, den offentliga sektorns storlek och fördelningspolitiken har väsentligen följt vänster-högerdimensionen.

En viktig faktor i politikens förändrade karaktär är att allt färre av de centrala sakfrågorna passar in i vänster-högerschemats föreställnings-

värld. Kärnkraftsfrågan var ett exempel på en fråga där meningsmotsättningarna delvis gick tvärtemot vänster-högerskalans gängse konfliktmönster. Det efterindustriella samhällets frågor skapar fler och fler ovanliga spänningar såväl mellan som inom de politiska partierna.

Den delvis förändrade problembilden resulterar inte endast i nya mönster bland redan existerande institutioner. De nya frågorna skapar också helt nya organisationer. Samlingsrubriken de nya sociala rörelserna, "the new social movements", täcker en mångskiftande uppsättning intressegrupper, från grupper med mycket breda program till grupper av renodlad enfrågekaraktär.

En allmän förändring av maktstrukturen är helt enkelt att antalet parter och aktörer ökar. Medan gårdagens maktstruktur omfattade ett fåtal stora organisationer bildas dagens maktstruktur av ett större, och ökande, antal organisationer. En direkt följd är att antalet partsrelationer och konfliktytor ökat.

Samhällsförändringarna påverkar den strukturella basen för de maktcentra som tidigare var dominerande. Internationaliseringens konsekvenser för det nationella kapitalet är påtagliga. Inte heller arbetarrörelsens bas har förblivit opåverkad av samhällsutvecklingen. Den traditionella kärngruppen, industriarbetarklassen, minskar i betydelse. Fackföreningsrörelsens organisationsgrad sjunker sedan mitten av 1980-talet. De politiska partiernas väljarstöd blir mer instabilt.

Även staten förändras. Det är inte längre fråga om en fortsatt statlig expansion. Räknat i ekonomisk omfattning och antal anställda har det under 1980-talet varit fråga om en dämpning och viss nedgång. Vissa delar av den statliga organisationen, som setts som centrala i den svenska modellens samhällsorganisation, minskar i betydelse. Kommittéväsendet har försvagats. De centrala ämbetsverkens roll förändras från direkt verksamhetsansvar till rådgivande och utredande uppgifter. Den centrala statliga nivåns relativa reträtt måste ses mot bakgrund av två samtidigt pågående processer, nämligen internationaliseringen och decentraliseringen. Centralmakten utmanas därmed från två olika håll.

Decentraliseringen innebär att tyngdpunkten i den offentliga sektorns verksamhet förskjuts till regioner, kommuner, kommundelar och lokala enheter. I åtskilliga fall är det dock osäkert i vilken mån decentraliseringen av ansvar, inte minst för tunga ekonomiska beslut, också åtföljs av en överföring av faktisk makt. Forskningsläget i dag tillåter inga mer långtgående slutsatser därvidlag. I många fall är det också fråga om pågående förändringar som ännu inte hunnit stabilisera sig.

Det torde ändå vara obestridligt att riksenhetligheten och den kulturella homogeniteten håller på att försvagas. Förändringarna i massmediesystemet är här av stor betydelse. Massmedia har under några decennier etablerat sig som ett eget maktcentrum. Internationaliseringen och den elektroniska uppsplittringen utmanar de traditionella opinionsbildarnas dominans.

Förändringarna i den svenska maktstrukturen innebär sammanfattningsvis att de institutioner som varit knutna till industrisamhällets epok nu försvagas. Nya maktcentra har växt i betydelse utan att för den skull ha ersatt de etablerade institutionerna. Själva maktstrukturens utseende har därmed förändrats. Antalet självständiga maktcentra ökar. Maktstrukturen har blivit mer komplex.

Samhällets eftersläpande självförståelse

Samhället förändras snabbare än vår *bild* av samhället. De föreställningar och tankemodeller vi använder för att tolka och förstå samhället har en inneboende tröghet. Många förhärskande samhällsuppfattningar speglar gårdagens samhälle, inte dagens. Man kan därför tala om samhällets eftersläpande självförståelse.

Det är ingen tillfällighet att det produktionssystem som präglat 1900-talets samhälle, industrialismen, också haft ett stort inflytande över tänkandet om samhället. Samhället ses som en maskin. Det är som om samhället vore ett slags apparat; man kan stoppa in saker, det är en process som producerar, något kommer ut ur maskineriet och man styr med reglage, rattar och knappar. Den klassiska mekaniken och industriproduktionens process har kommit att stå som en sinnebild för hur företag fungerar, hur byråkratier styrs, hur politiska beslut formas och hur makt utövas. Dessa bilders makt över tanken har varit stor. De har väglett tänkandet om samhället och många försök att omforma samhället.

Men det pågår i dag inom många områden en tankemässig omorientering. Gamla tankemodeller kritiseras för sin begränsning. Vad man tidigare antagit varit en allmängiltig sanning visar sig vara ett alltmer sällsynt specialfall. Nya sätt att tolka samhället prövas.

Samhällsplanering och organisationsutformning har varit dominerade av ett synsätt som betonar centrala planer, "vetenskapliga" principer och detaljstyrning. Planeringsoptimismen förutsatte att företag, myndigheter, organisationer och hela samhället kunde kontrolleras med exakta styrinstrument som från en kommandocentral.

Det finns nu en rik erfarenhet som visar varför denna tankemodell lett till så många misslyckanden. Den vilar på antaganden som i allt mindre utsträckning är för handen.

Maskinmodellen förutsätter att det finns ett enda eller endast ett fåtal centra för beslut och styrning. Men samhällsförändringarna innebär att antalet självständiga maktcentra blir fler och fler.

Metoden grundas på förutsättningen att det finns vetenskapliga och tekniska lösningar på sociala problem. Den strävar efter översikt, förutsägbarhet och en enda korrekt lösning. Men ledarskap av i dag måste vanligen grundas på förutsättningen att det inte går att i förväg i detalj förutsäga alla handlingar. Tillvägagångsssättet måste i stället grundas på successiv problemlösning, lärande av misstag och beredskap till omprövning under processens gång.

Den mekaniska planeringsmodellen fungerar bäst i en stabil och förutsägbar omgivning. Men i ett dynamiskt system med krav på flexibilitet leder rigid regelstyrning till stelhet och ineffektivitet.

Maskinmodellen förlitar sig ytterst på tvångsmakt för att genomföra beslut. Den är okänslig för människors och organisationers krav på självständighet.

De försök till nytänkande som nu pågår speglar övergången från industrisamhället till ett efterindustriellt samhälle. Det medför nya sätt att betrakta planering, administration, beslutsfattande, maktutövning, opinionsbildning, politik och demokrati.

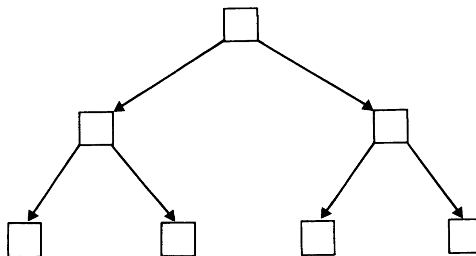
Från det vertikala till det horisontella samhället

Maskinmodellen passar bäst i vad man skulle kunna kalla ett *vertikalt* samhälle. Det vertikala samhället bygger på över- och underordning. Samhället är ordnat som en hierarki. I de äldre traditionella samhällena bestämdes människors plats i samhällspyramiden av börds- eller ståndstillhörighet. I industrisamhället var förhållandet till produktionsmedlen den viktigaste bestämningsfaktorn; den sociala ställningen avgjordes av klasstillhörigheten. Industrialismens samhällsstruktur fick en nästan övertydlig åskådlighet i bruksortens bebyggelse. Längst uppe på höjden låg patrons herrgård. Därefter följde de högre tjänstemännens villor och de lägre tjänstemännens småhus. Nere vid fabriken trängdes arbetarlängorna.

Brukssamhällets extrema motsats är Kafkas samhälle, där ansvaret och makten hela tiden gäckande flyr undan i korridoren, där kontrollen aldrig blir gripbar. Jorge Luis Borges har skildrat ett samhälle där slumpen och ovissheten härskar. Lotteriet upphäver all rationalitet; samhället blir därmed ett ständigt undantagstillstånd.

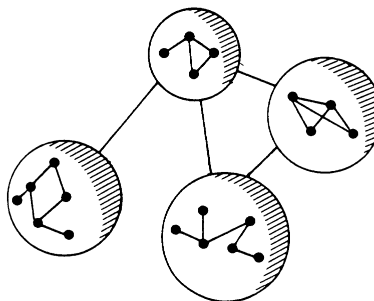
Det vertikala samhället

Hierarki.
Ett maktcentrum.
Över- och underordning.



Det horisontella samhället

Autonomi.
Flera maktcentra.
Sido- och samordning.



	Det vertikala samhället	Det horisontella samhället
aktörer	Få	Många
struktur	Sluten	Öppen
variation	Enhetlighet	Differentiering
framtidsperspektiv	Stabilitet	Oförutsägbarhet
det oväntade	Avvikelse	Innovation
problemlösning	Konsensus	Konflikt
samförstånd	Implicit	Explicit
logik	Kategorier	Flerdimensionalitet
tidsordning	Sekvens	Samtidighet
makt	Befäl	Autonomi
kontroll	Reglementering	Regulering
politik	Styrning	Styrelse
förnuft	Instrumentell rationalitet	Kritisk rationalism

Men detta fullständigt planlösa, kaotiska och oöverblickbara samhälle är inte det enda alternativet till hierarkins strikta regemente. Det finns en annan typ av ordning än den vertikala. Den modell som allt oftare uppställs som alternativ till maskinmodellen kan beskrivas som ett *horisontellt* samhälle.

Det vertikala samhället är hierarkiernas, byråkratiernas och maskinmodellernas tid. Det horisontella samhället utgörs av en mångfald av autonoma grupper och institutioner.

Det vertikala samhället bygger på över- och underordning. Det horisontella samhället hålls samman genom sido- och samordning.

Det vertikala samhället styrs av ett litet fåtal aktörer. Det horisontella samhället rymmer många av varandra oberoende maktcentra.

Det vertikala samhället är slutet och enhetligt. Det horisontella samhället är öppet och differentierat.

Det vertikala samhället är stabilt: oväntade händelser ses som avvikelser och bekymmer. Det horisontella samhället är oförutsägbart och det oväntade ses som en möjlighet till innovation.

Det vertikala samhället bygger på underförstådd konsensus, på förutsättningen att alla delar samma värderingar, vilka därför inte behöver diskuteras. Det horisontella samhället kan också uppnå samförstånd, men först efter öppen diskussion under erkännande av konflikter och motsättningar.

Maktutövningen i det vertikala samhället sker genom befäl, reglementering och instrumentell styrning. I det horisontella samhället utövas makten genom autonomi, gemensamma regler för konfliktlösning och ömsesidiga kontrakt. Politik som gemensam styrelse behöver inte innebära hierarkisk styrning.

Eller, sammanfattande uttryckt, när tekniken så sakta börjar frambringa effektiva metoder för automatisering kan människorna lösgöras för att göra lite intressantare saker. Eftersom det nu börjar finnas användbara datorer behöver samhället inte längre organiseras som en maskin.

Begreppen rationalitet och rationalisering är mångtydiga. Att söka efter alternativ till maskinmodellens instrumentella rationalitet behöver inte innebära en allmän förnuftskritik. Den öppna, horisontella samhällsorganisationen grundas på principen om kritisk rationalism. Därmed avses problemlösning, rationell argumentering och förmågan att kunna lära av misstag.

Individualism?

I ett avseende innebär skillnaden mellan det vertikala och det horisontella samhället en ökad individualisering. I det traditionella samhället var individens plats bestämd av tillhörigheten till olika slags kollektiv. Familje- och släktskapsband, patriarkat, ståndstillhörighet och feodalism inordnade människor i en strikt hierarki. Med den moderna tiden igångsattes den utveckling som sammanfattats under begreppet individualisering. Undan för undan lösgjorde sig människor från det traditionella samhällets kollektiva band. Att fritt kunna välja vistelseort, yrke, make/maka och till och med åsikt, blev den fria individens signum. Människan sågs inte längre som mottagare av ett förutbestämt väsen utan kan i kraft av egna fria beslut gestalta sitt liv. Tron på människans egen skaparkraft och autonomi blev det centrala. Människan äger ett eget värde och en skapande förmåga att forma sin framtid. I stället för ödet träder den vilja som känner sig själv och har tillit till sig själv. Det är ett historiskt faktum att demokratins och humanismens ideal är oupplösligt förenade.

Utvecklingen mot ökad individualisering har inte sällan setts med oro. De gamla integrerande institutionernas sammanbrott har ansetts leda till ensamma människor, utelämnade åt sig själva. Å ena sidan kollektivismens hierarkiska regemente, å andra sidan individualismens tomma isolering. Valet har verkat hopplöst.

Men individualiseringen behöver inte innebära att alla slags kollektiv försvinner. Ett av den politiska filosofins klassiska problem är att kombinera frihet och ordning. Det horisontella samhället kan ses som ett sätt att förena individuell och kollektiv autonomi. Autonoma personer är inte oberoende och isolerade individer, utan beroende av självständigt satta normer. En demokratisk gemenskap innebär att ett kollektiv självständigt bestämmer sina egna regler.

Nyorientering

Det svenska samhällssystemet genomgår för närvarande djupgående förändringar. Gamla institutioner och ordningar förlorar i betydelse. Nya strukturer håller på att växa fram.

Att beskriva det nuvarande skedet som slutet på den svenska modellens epok är i en mening korrekt. Det visar sig i efterhand att flera betydelsefulla inslag i det moderna Sveriges samhällssystem varit knutet till ett speciellt historiskt skede. Det finns ingen anledning att anta att de faktorer som förändrat förutsättningarna för detta system skulle vara av tillfällig natur. En återgång är knappast möjlig. Den period av Sveriges historia som präglats av stark offentlig expansion, centraliserade avtalsrörelser på grundval av en historisk kompromiss mellan arbete och kapital, social ingenjörskonst och centralplanerade standardlösningar är över.

Bilden av den svenska modellens kris och död är dock i ett annat avseende missvisande. Den bygger nämligen på föreställningen att den svenska modellen utgör ett enhetligt, motsättningsfritt system som en gång införts, sedan kulminerat och nu försvinner. Men som tidigare framhållits innehåller det som brukar betecknas som den svenska modellen ett relativt stort antal separata element och särdrag som långt ifrån alltid harmonierat med varandra. Föreställningen om en svensk modell kan ge ett alltför statiskt och enhetligt intryck. De olika särdragen i det svenska samhällssystemet har utvecklats vid delvis olika tidpunkter och har var och en sin egen utvecklingslogik. Bara för att vissa element nu försvagas behöver inte hela tanken på ett för Sverige karaktäristiskt styrelsesätt överges.

I ett historiskt perspektiv visar det sig att detta svenska styrelsesätt innehåller ett starkt dynamiskt element. Det kan ses som en metod för social problemlösning, som *ett* sätt att finna en avvägning av demokratins allmänna dilemman.

De aktuella samhällsförändringarna tolkas ibland som en kris för demokratin och för välfärdsstaten. Men man kan lika gärna se yttringarna som en konsekvens av demokratins och välfärdsstatens framgångar. Just därför att den ekonomiska och politiska strukturen har lyckats frambringa en viss välfärd för det stora folkflertalet uppstår nya krav. De etablerade institutionerna ställs därför på hårda prov. Valmöjligheterna ökar, antalet deltagare stiger, önskemålen blir fler och varierade, komplexiteten tilltar och belastningen ökar. Institutioner och tankemodeller visar sig plötsligt vara föråldrade.

Medborgerlig nyorientering

Denna utveckling, som från demokratisynpunkt måste bedömas som gynnsam, skapar emellertid i sin tur nya problem. Det finns nämligen en växande klyfta mellan vad man skulle kunna kalla det möjliga och det förverkligade medborgarskapet. Medborgarnas förväntningar på personligt inflytande stiger snabbare än det faktiska handlingsutrymmet. Samhällsutvecklingen kännetecknas därför också av medborgerlig vanmakt. Fenomenet är märkbart inom samhällslivets olika områden.

Arbetslivet kännetecknas för många anställda av monotona och själsdödande arbetsuppgifter.

Katrineholmsundersökningen av industrisamhällets omvandling visar att missnöjet i vissa avseenden ökat. Kritiken riktas inte minst mot företagens oförmåga att tillvarata de anställdas kunnande, dåliga chanser till befordran och bristande uppskattning från företagsledningen. Särskilt de kvinnliga industriarbetarna klagar över osjälvständigheten i arbetet.

Den offentliga sektorn är till stora delar uppbyggd enligt de standardiserade enhetslösningarnas princip. Medborgarundersökningen visar att många som kommer i kontakt med den offentliga sektorn känner tyst vanmakt. Områden som skola och sjukvård kännetecknas av brist på valalternativ.

Den representativa demokratin tilldelar de politiska partierna och de allmänna valen en avgörande roll. Det finns emellertid flera tecken på en ökad klyfta mellan väljare och valda. Samhörigheten med de etablerade partierna försvagas, valdeltagandet sjunker, blankröstarna blir fler, andelen partibytare växer och osäkerheten i valmanskåren stiger.

Organisationerna, särskilt de idéburna folkrörelserna, har svårt att få unga att åta sig förtroendeuppdrag. Aktiviteten stagnerar. De ungas samhällsengagemang tar sig andra former än det traditionella föreningslivets.

Opinionsbildningen domineras i dag av massmedia. Tidningarnas, televisionens och radions stora räckvidd har medfört att medborgarna är jämförelsevis välinformerade. Men kraven på allsidig upplysning växer. Mediekonsumenterna söker nya, inte minst internationella, informationskällor. De traditionella massmedieinstitutioner och verklighetstolkningar som länge dominerat Sveriges offentliga liv utmanas.

Förändringstendenserna inom dessa områden följer i ett viktigt avseende samma mönster. Medborgarna utövar makt genom att överge. Att lämna ett gammalt alternativ och om möjligt välja ett nytt framstår som mer effektivt än att stanna kvar och försöka förändra. Den aktuella samhällsutvecklingen präglas av att "fly" snarare än att "fäkta", av "exit" snarare än "voice".

Den ökande sjukfrånvaron och svårigheterna att rekrytera personal till osjälvständiga arbeten kan ses som en tyst protest. Det politiska engagemanget söker sig nya vägar. Sociala rörelser av en ny typ blir alternativ till de etablerade organisationerna. Massmedieutvecklingen öppnar nya möjligheter.

Denna typ av reaktion innebär att medborgarna genom att rösta med fötterna förändrar förutsättningarna för de etablerade organisationerna. Gamla institutioner förvandlas till tomma skal. Många av dessa institutioner kan emellertid fortsätta att leva kvar under lång tid. Det finns flera faktorer som förklarar sådan institutionell tröghet. Nostalgi och eftersläpande självförståelse legitimerar gamla organisationer. Statssubventioner, anställningstrygghet och stenpalats fryser och permanentar sociala rörelser.

Institutionell nyorientering

Med all sannolikhet står vi i dag inför en tid av institutionell nyorientering. Den samhällsorganisation som under relativt lång tid präglat Sverige har betingats av relativt stabila sociala strukturer. Intrycket av förutbestämdhet, kontroll och permanens har därmed förstärkts. De nu pågående förändringsprocesserna innebär att dessa strukturer försvagas utan att några nya liknande etablerats. Samhällsutvecklingen ter sig därmed mer öppen, osäker och oförutsägbar.

Samhällsvetenskapen tillåter inga exakta prognoser. Men det är ändå möjligt att teckna konturerna av det samhällssystem som ligger i förlängningen av de allmänna utvecklingslinjerna. Denna karaktäristik skall sålunda inte ses som en förutsägelse utan som en möjlighet.

Ingen enda dominerande princip

Det finns ingen anledning att förvänta att medborgarna önskar överlåta all beslutskompetens till ett enda maktcentrum, även om detta är utsett

genom allmänna val. Ingen enda institution tillåts dominera samhällslivet. I stället förverkligas demokratin genom många olika samhällsorganisatoriska principer.

Medborgarperspektiv

Det demokratiska idéarvet innehåller ett antal principer som utgör en gemensam nämnare för samhällets olika institutioner. Medborgaren i en demokrati är tillförsäkrad personlig integritet, fri- och rättigheter, rätt till självutveckling och skydd mot diskriminering. Rättsliga aspekter ökar snarare än minskar i betydelse. Uppmärksamheten riktas också mot sådana förhållanden som förhindrar förverkligandet av det jämlika medborgarskapet. Särskilt betydelsefulla blir därmed de strukturer och underförstådda ordningar, som kvinnoforskningen givit namnet genussystemet, som innebär manlig överhöghet och särbehandling av kvinnor och män.

Ändrade gränsdragningar

Gamla gränser försvinner och nya etableras. Miljöproblem och teknisk utveckling medför å ena sidan att traditionella territoriella gränser, såsom nationalstatens, förlorar i betydelse. Man "tänker globalt och handlar lokalt". Murar rivs, både bokstavligen och bildligt.

Å andra sidan ökar betydelsen av principiella gränser. Klarare rolluppdelningar och en renodling av olika institutioners särart är en förutsättning för maktbalansen i ett blandat styrelseskick. Tydliga gränser i detta avseende förhindrar att maktskillnader fortplantar sig från den ena samhällssfären till den andra.

Från vertikala till horisontella relationer

Hierarkin som styrelseform blir allt svårare att använda. Medborgarnas ökande självständighet omöjliggör ett system som baseras på yttre lydnad. Lydnaden riktas i stället mot den inre övertygelsen. Kollektiv organiseras som autonoma institutioner.

Experimentell attityd

Idén om att reformera och ändra samhället har länge varit liktydig med tanken på målformulering, planering och instrumentell styrning. Erfarenheterna har nu visat begränsningarna i denna styrmodell. Andra metoder för kollektiv handling aktualiseras. I stället för den färdigtänkta detaljritningen kommer en experimentell och prövande modell som grundas på ett successivt lärande av tidigare erfarenheter. Innovation bygger på rätten att misslyckas.

Politikens ändrade roll

Politikens betydelse både minskar och ökar. Om demokratins förverkligande anses stå i direkt proportion till den offentliga sektorns storlek blir det politiska beslutsfattandet per definition helt avgörande för demokratin. Men medborgarnas önskningar kan översättas till kollektiva val även genom andra samhällsorganisatoriska principer än majoritetsbeslut och offentlig förvaltning. Demokratin står och faller inte med staten som serviceproducent. Politik i denna mening kan därför mycket väl komma att reduceras.

Däremot fordrar ett öppet samhälle med en mångfald autonoma institutioner någon metod för att lösa autonomikonflikter, trygga medborgarnas grundläggande rättigheter och kontinuerligt följa och granska systemets praktiska funktionssätt. I enlighet med demokratins grundtanke fylls dessa uppgifter bäst av inför folket ansvariga representanter. Politik i denna mening får därmed snarast en ökad betydelse. Inte minst stiger kraven på politikens kunskapsunderlag och på det offentliga samtalets opinionsbildning.

Demokratins huvudfråga är att finna metoder att förena önskan om individuell valfrihet med önskan om trygghet på grundval av gemensamma ordningar. Ytterst är detta en fråga om hur man kan kombinera fria personliga val med solidarisk gemenskap.

Källor och litteratur

Denna bok har syftet att ge en sammanfattning av några huvudresultat från den svenska maktutredningen. En utförligare presentation av maktutredningen ges i huvudrapporten *Demokrati och makt i Sverige* (SOU 1990:44) och i de böcker och rapporter som utredningen publicerat. Maktutredningen bygger på många forskares arbete. Nedanstående förteckning över källor och litteratur kan endast ge de viktigaste hänvisningarna.

sid. 6–7
Litteraturen om maktbegreppet är mycket omfattande. För några översikter, se exempelvis Olof Petersson, red., *Maktbegreppet* (Carlssons, Stockholm 1987); Jan-Erik Lane & Hans Stenlund, "Power", i G. Sartori, red., *Social Science Concepts* (Sage, Beverly Hills 1984), svensk översättning: "Begreppet makt" (Maktutredningen, rapport 9 1987); Gudmund Hernes, *Makt og avmakt: En begrepsanalyse* (Universitetsforlaget, Oslo 1975); Dennis H. Wrong, *Power: Its Forms, Bases, and Uses* (Blackwell, Oxford 1988); Steven Lukes, red., *Power* (Blackwell, Oxford 1986).

sid. 8–9
Uppgifterna om medborgerligt självförtroende kommer från maktutredningens medborgarundersökning 1987 (se SOU 1990:44, s. 219–222). Maktlöshetens cirklar diskuteras av John Gaventa, "Makt och deltagande", i Olof Petersson, red., *Maktbegreppet*. De fyra aspekterna av förhållandet mellan makt och institution utvecklas i Olof Petersson, *Makt i det öppna samhället* (Carlssons, Stockholm 1989).

sid. 10–13
Åtskillnaden mellan "exit" och "voice" görs av Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Harvard University Press, Cambridge 1970), sv. övers. *Sorti eller protest: En fråga om lojaliteter*, (Rabén & Sjögren, Stockholm 1972). Uppgifterna om bedömningarna av möjligheter att byta och om medborgarskapets handlingsvägar är hämtade från Olof Petersson, Anders Westholm & Göran Blomberg, *Medborgarnas makt* (Carlssons, Stockholm 1989), kap. 2. Se även Göran Blomberg, Olof Petersson & Anders Westholm, *Medborgarundersökningen: Råtabeller* (Maktutredningen 1989).

sid. 14–15
Framställningen baseras på SOU 1990:44, kap. 1 samt Olof Petersson & Ingrid Carlberg, *Makten över tanken: En bok om det svenska massmediesamhället* (Carlssons, Stockholm 1990), kap. 1. En utförligare diskussion om autonomibegreppet återfinns i Olof Petersson, *Makt i det öppna samhället* (Carlssons, Stockholm 1989) kap. 5. Undersökningen av uppfattningar om medborgardygder redovisas i *Medborgarnas makt*, s. 262–270. Distinktionen mellan "participant" och "subject" utvecklas i Gabriel A. Almond & Sidney Verba, *The Civic Culture* (Little, Brown and Company, Boston 1963), s. 343 f.

sid. 16–17
Se *Medborgarnas makt*, kap. 1. Indelningen i tre slag av medborgerliga rättigheter bygger på T.H. Marshall, "Citizenship and Social Class", i *Class, Citizenship, and Social Development* (University of Chicago Press 1964). Jfr även Sverker Gustavsson, "Medborgarskapets innehåll", Kungliga Vetenskapssamhället i Uppsala 1983. Avsnittet om resurser och institutioner baseras på SOU 1990:44, s. 21. Diskussionen om jämlikhetsbegreppet följer *Medborgarnas makt*, s. 18–25. Om det komplexa jämlikhetsbegreppet, se Michael Walzer, *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality* (Blackwell, Oxford 1983).

sid. 18–21
Om beräkning av fördelningsprofiler för befolkningens inkomster, se F.A. Cowell, *Measuring Inequality* (Philip Allan, Oxford 1977) s. 18 f; Assar Lindbeck, "Välfärdsstaten: drivkrafter, insatser, problem", *Ekonomisk debatt*, nr 4 1988, s. 266; Inga Persson, red., *Generating Equality in the Welfare State: The Swedish Experience.*, (Universitetsforlaget, Oslo 1990); Björn Gustafsson, "På jakt efter 'tvåtredjedelssamhället'", *Välfärdsbulletinen*, SCB, nr 2 1990, s. 24–26; Kjell Jansson, *Inkomst- och förmögenhetsfördelningen 1967–1987* (bilaga 19 till långtidsutredningen 1990). Figurerna på s. 20 är hämtade från Jansson 1990 s. 90. Avsnittet på s. 21 om inkomstfördelning och utjämningspolitik bygger på SOU 1990:44 (s. 242–245), som i sin tur baseras på Inga Persson, red., 1990. Uppgifterna om ekonomisk jämställdhet bygger på SOU 1990:44 (s. 246–248). Se även Christina Jonung & Inga Persson, *Kvinnors roll i ekonomin: Hushållsproduktion, marknadsproduktion och jämställdhet* (bilaga 23 till långtidsutredningen 1990).

sid. 22–25
Avsnittet bygger på *Medborgarnas makt*, kap. 2–6, 10. Se även SOU 1990:44, avsnitt 6.4 Uppgifterna om medborgarnas aktivitet 1968–1981 är hämtade från levnadsnivåundersökningen. Se Se Robert Eriksson & Rune Åberg, *Välfärd i förändring* (Prisma, Stockholm 1984). Jämförbara data insamlades 1987 genom maktutredningens medborgarundersökning. Om begreppet politisk fattigdom, se Sten Johansson, *Politiska resurser* (Allmänna Förlaget, Stockholm 1971).

sid. 26–27
Se SOU 1990:44, s. 197–200. Om efterkrigstidens konstitutionella debatt, se Björn von Sydow, *Vägen till enkammarriksdagen: Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968* (Tiden, Stockholm 1989). Den internationella författningspolitiska diskussionen återspeglas exempelvis i Vernon Bogdanor, red., *Constitutions in Democratic Politics* (Gower, Aldershot 1988).

sid. 28–29
Se SOU 1990:44, avsnitt 7.5 Om riksdagen, se Magnus Isberg, *Riksdagens roll under 1970-talet* (Akademilitteratur, Stockholm 1984). Avsnittet om regeringen bygger på Bengt Jacobsson, *Konsten att reagera: Intressen, institutioner och näringspolitik* (Carlssons, Stockholm 1989).

sid. 30–31
Se SOU 1990:44, s. 203–208. En översikt över partisystemets förändringar ges i Hans Daalder & Peter Mair, *Western European Party Systems: Continuity and Change* (Sage, London 1983). För Sveriges del, se Mikael Gilljam & Sören Holmberg, *Rött Blått Grönt: En bok om 1988 års riksdagsval* (Bonniers, Stockholm 1990).

sid. 32–33
Avsnittet bygger på Rune Åberg m.fl. *Industrisamhälle i omvandling* (Carlssons, Stockholm 1990). Jfr SOU 1990:44, avsnitt 1.6. Den ursprungliga undersökningen redovisas i Torgny Segerstedt & Agne Lundquist, *Människan i industrisamhället*, 1–2, (SNS, Stockholm 1952 och 1955).

sid. 34–37
Se SOU 1990:44, avsnitt 5.1–5.2. Uppgifterna om organisationernas förankring i befolkningen

är hämtade från *Medborgarnas makt*, kap. 4. Fackföreningsrörelsens organisationsgrad har beräknats av Anders Kjellberg, sociologiska institutionen, Lunds universitet. Jfr SOU 1990:44, tab. 5.2. Om intresseorganisationernas roll i svensk politik, se t.ex. Gunnar Heckscher, *Staten och organisationerna*, KF:s bokförlag, Stockholm 1951; Nils Elvander, *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*, Gleerups, Lund 1969; Michele Micheletti, "Intresseorganisationerna – i går, i dag, i morgon", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 91, 1988, s. 41–54; Michele Micheletti, "Swedish Corporatism at a Crossroad: The Impact of New Politics and New Social Movements", *West European Politics*, 14, 1991 (under utgivn.).

sid. 38–39
Se SOU 1990:44, avsnitt 5.3. Undersökningen om departementens organisationskontakter redovisas i Olof Petersson, *Maktens nätverk: En undersökning av regeringskansliets kontakter* (Carlssons, Stockholm 1989). Tabellens totalindex uttrycker såväl omfattning som intensitet av politikers och tjänstemäns kontakter. Procenttalen anger andelen av dem som varit i kontakt med resp. organisation/institution under det senaste året.

sid. 40–45
Se SOU 1990:44, kap. 7. Om den offentliga förvaltningens uppbyggnad och arbetssätt, se t.ex. Donald Söderlind & Olof Petersson, *Svensk förvaltningspolitik*, andra uppl. (Diskurs, Uppsala 1988). Diskussionen om den offentliga sektorns gränser bygger på Lena Marcusson & Olof Petersson, "Orienteringspunkter i den grå zonen" (Maktutredningen, rapport 29, 1989). De fyra strategierna för att tämja byråkratin utvecklas i Dennis F. Thompson, "Bureaucracy and Democracy", i Graeme Duncan, red., *Democratic Theory and Practice* (Cambridge University Press, Cambridge 1983). Data om försök att få rättelse och uppfattningar om den svenska rättsstaten kommer från *Medborgarnas makt*, s. 66 resp. 273. Avsnittet på sid. 44–45 baseras på Yvonne Hirdman, *Att lägga livet till rätta: Studier i svensk folkhemspolitik* (Carlssons, Stockholm 1989). Se även SOU 1990:44, avsnitt 7.3.1.

sid. 46–53
Framställningen bygger på SOU 1990:44, kap. 4. Se närmare Kjell Jansson & Sten Johansson, *Förmögenhetsfördelningen 1975–1987*, SCB 1988; Inga Persson, "Välfärdsstaten och individens förmögenhetstillgångar", i Lars Jonung, red., *Nya fält för marknadsekonomin*, SNS, Stockholm 1990; Anne-Marie Pålsson, "Economic Policy and the Distribution of Wealth", i Inga Persson, red., *Generating Equality in the Welfare State: The Swedish Experience*, Universitetsforlaget, Oslo 1990. Uppgifterna om ägandeförhållandena i näringslivet baseras på Rolf Skog, "Ägande och inflytande i svenskt näringsliv", att publiceras i Rolf Eidem & Rolf Skog, red., *Makten över företagen*. Se även SOU 1988:38 *Ägande och inflytande i svenskt näringsliv* med bilagor samt SOU 1990:1 *Företagsförvärv i svenskt näringsliv*. Om utvecklingen från finansfamiljer till korsägande, se Inga Persson-Tanimura, "Marknadsmakt och ägarmakt – ett 20-årsperspektiv", *Ekonomisk debatt*, nr 8 1988, s. 630 ff. Tablån över storägare 1963–1985 är hämtad från SOU 1988:38, s. 142. Maktutredningens undersökningar av maktkoncentrationen i näringslivet som helhet har genomförts av Anders Westholm och dokumenteras i SOU 1990:44, avsnitt 4.5–4.6. Sfärdiagrammen har utarbetats av Anders Westholm och är hämtade från SOU 1990:44, s. 154–155. Avsnittet om storföretagen och makten baseras på Jan Glete, "Ägarkoncentrationen och den politiska ekonomin", att publiceras i Eidem & Skog, red. Se även SOU 1990:44, avsnitt 4.7.

sid. 54–59
Se SOU 1990:44, kap. 2. Avsnittet baseras på Olof Petersson & Ingrid Carlberg, *Makten över tanken: En bok om det svenska massmediesamhället* (Carlssons, Stockholm 1990). Tabellerna på s. 55 resp. 59 baseras på tabell 4.2 resp. 12.2 i *Makten över tanken*. För en översikt över svenska

massmedier, se Stig Hadenius & Lennart Weibull, *Massmedier. En bok om press, radio och TV*, fjärde uppl., (Bonniers, Stockholm 1989).

sid. 60–63
Se SOU 1990:44, avsnitt 2.1–2.2 samt *Makten över tanken*. Undersökningen av företagen och opinionsbildningen redovisas i Ingrid Carlberg, *Svenska företag som politiska påtryckare* (Maktutredningen 1989). Om definitionsmakt, se Alexandra Ålund, "The Power of Definitions. Immigrant Women and Problem-Centered Ideologies" (Maktutredningen, engelsk rapport 25, 1988). Organisationsforskningens syn på problem och lösningar diskuteras i James G. March & Johan P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations* (Universitetsforlaget, Bergen 1976). Om massmedias logik, se Martin Eide & Gudmund Hernes, *Død og pine! Om massemedia og helsepolitikk* (FAFO, Oslo 1987).

sid. 64–69
Se SOU 1990:44, kap. 9. Avsnittet "Sverige: två eliter?" är hämtat från Jan Glete, "Ägarkoncentrationen och den politiska demokratin", i Rolf Eidem & Rolf Skog, red., *Makten över företagen* (Carlssons, Stockholm, under utgivn.). Om den historiska kompromissen mellan arbete och kapital, se Walter Korpi, *Den demokratiska klasskampen: Svensk politik i jämförande politik* (Tiden, Stockholm 1981). Undersökningen av den svenska makteliten har genomförts av Anders Westholm, statsvetenskapliga institutitonen, Uppsala universitet. Tabellen på s. 67 baseras på denna undersökning. Kommentarer till tabellen: Genomsnittsåldern i befolkningen avser åldersgruppen 18–65 år. Andelen adliga i befolkningen uppgår till 0,4 procent. I gruppen högre tjänstemän ingår även ledare för större företag samt s.k. fria yrkesutövare. Uppgiften om partisympatierna i befolkningen avser maj 1989.

sid. 70–79
Framställningen baseras på SOU 1990:44, kap. 1 och 11. Avsnittet om teknik och makt bygger på Svante Beckman, "Inledning: teknik, makt och vanmakt", i Svante Beckman, red., *Teknokrati, arbete, makt* (Carlssons, Stockholm 1990). Jfr även parallellvolymen Svante Beckman, red., *Miljö, media, makt* (Carlssons, Stockholm 1990). Avsnittet om internationalisering bygger på Göte Hansson & Lars-Göran Stenelo, red., *Makt och internationalisering* (Carlssons, Stockholm 1990).

sid. 80–81
Framställningen baseras på SOU 1990:44, avsnitt 11.3.

sid. 82–85
Avsnittet bygger på Olof Petersson, *Makt i det öppna samhället* (Carlssons, Stockholm 1989) samt "All offentlig makt utgår från folket – vart tar den sedan vägen?", i *Inför 90-talet*, Ds 1990:20. Om erfarenheterna av maskinmodellen, se t.ex. Herman van Gunsteren, *The Quest for Control*, (akad. avhandling, Universitetet i Leiden, 1972).

sid. 86–89
Inledningen bygger på Olof Petersson, *Makt i det öppna samhället* (Carlssons, Stockholm 1989), kap. 3. I övrigt, se SOU 1990:44, avsnitt 11.4. Om den aktuella demokratidebatten, se Johan P. Olsen, *Demokrati på svenska* (Carlssons, Stockholm 1990).

Maktutredningen

Utredningen om maktfördelning och demokrati i Sverige tillsattes 1985 och avslutades 1990. Formellt sett har maktutredningen varit en statlig kommitté. Det är regeringen som fattat beslut om direktiv och ledamöter. Utredningen har finansierats via det statliga kommittéanslaget. Men utredningen skiljer sig från vanliga kommittéer i flera avseenden. Maktutredningen har inte haft i uppgift att lägga fram några praktiska förslag. Direktiven innebär ett rent forskningsuppdrag. Utredningen har arbetat under full självständighet.

Direktiv

Maktutredningens direktiv reser ett antal centrala frågor om makten i det svenska samhället. Vilken betydelse har skillnader i levnadsvillkor och fördelningen av olika resurser för medborgarnas faktiska möjligheter att delta i samhällets beslutsprocesser? Hur fördelas maktresurser och inflytande inom olika områden av svenskt samhällsliv, såsom näringslivet, den offentliga sektorn, organisationerna och opinionsbildningen? Hur påverkar samhällsutvecklingen olika former av maktutövning? Ökar eller minskar avståndet mellan demokratins allmänna principer och maktutövningens realiteter? Utredningens direktiv ställer frågan "om samhällsutvecklingen totalt sett närmar sig det svenska demokratiska idealet".

Ledningsgrupp

Regeringen utsåg 1985 fyra forskare som ansvariga för utredningsarbetet. Ledningsgruppen har haft följande sammansättning:

Docent Olof Petersson (ordförande), statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Professor Yvonne Hirdman, historiska institutionen, Göteborgs universitet.

Docent Inga Persson, nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.

Professor Johan P. Olsen, Universitetet i Bergen och Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring, Bergen.

Utredningens sekretariat har varit förlagt till statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Huvudsekreterare har varit fil. kand. Anders Westholm.

Referensgrupp

Utredningens arbete har följts av en referensgrupp av utländska forskare. Referensgruppen har sammanträtt årligen.

Forskningsprojekt

De delundersökningar som ligger till grund för maktutredningens slutsatser har genomförts dels av fristående forskare eller forskargrupper, dels av ledningsgruppens ledamöter.

Inom ramen för dessa projekt har ett antal större datainsamlingar genomförts:

Medborgarundersökningen. Intervjuundersökning hösten 1987 med ett riksrepresentativt urval av svenskar i åldrarna 16–80 år.

Regeringskansliets kontakter. Enkätundersökning maj–juni 1988 med politiker och tjänstemän i regeringskansliet.

Svenska ledare. Enkätundersökning 1989 med

centrala beslutsfattare inom politik, statsförvaltning, näringsliv, organisationer, massmedia, kultur, undervisning och forskning.

Näringslivets nätverk. Insamling av uppgifter om ägare och styrelsemedlemmar i svenska storföretag.

Svenska journalister och informatörer. Enkätundersökning hösten 1989 med ett urval journalister och informationsansvariga.

Rapportering

Maktutredningens huvudresultat har redovisats i SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*. Denna rapport innehåller även direktivtexten, en redogörelse för forskningsprogrammets organisation, en förteckning över publicerade skrifter, en lista över medverkande forskare samt ett sakregister.

Resultaten från utredningens delundersökningar har i allmänhet publicerats i form av böcker. Hittills har följande titlar utgivits:

Olof Petersson, red., *Maktbegreppet*.

Olof Petersson, *Metaforernas makt*.

Barbara Czarniawska-Joerges, *Att handla med ord. Om organisatoriskt prat, organisatorisk styrning och företagsledningskonsultering*.

Olof Petersson, Anders Westholm & Göran Blomberg, *Medborgarnas makt*.

Yvonne Hirdman, red., *Maktens former*.

Olof Petersson, *Maktens nätverk. En undersökning av regeringskansliets kontakter*.

Olof Petersson, *Makt i det öppna samhället*.

Yvonne Hirdman, *Att lägga livet till rätta. Studier i svensk folkhemspolitik*.

Bengt Jacobsson, *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*.

Olof Petersson & Ingrid Carlberg, *Makten över tanken. En bok om det svenska massmediesamhället*.

Bill Sund & Klas Åmark, *Makt och arbetsskador under 1900-talet*.

Nils Brunsson & Johan P. Olsen, red., *Makten att reformera*.

Svante Beckman, red., *Teknokrati, arbete, makt*.

Svante Beckman, red., *Miljö, media, makt*.

Rune Åberg m.fl., *Industrisamhälle i omvandling. Människor, arbete och socialt liv i en svensk industristad från femtiotal till åttiotal*.

Johan P. Olsen, *Demokrati på svenska*.

James G. March & Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*.

Nils Brunsson, *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*.

Inga Persson, red., *Generating Equality in the Welfare State. The Swedish Experience*.

Yves Bourdet, red. *Market Power and Consumer Welfare in an Open Economy*

Maktutredningen är ett stort samhällsvetenskapligt forskningsprogram som resulterat i ett omfångsrikt utredningsbetänkande, ett 20-tal böcker och ett 90-tal rapporter. Utredningens ordförande sammanfattar här några av de viktigaste resultaten.

Boken tar sin utgångspunkt i den enskilde medborgarens situation. Därefter granskas maktförhållandena inom politik, organisationer, byråkrati, näringsliv och massmedia. Boken avslutas med en diskussion av demokratins förändrade förutsättningar.

Olof Petersson är docent i statskunskap vid Uppsala universitet.

PUBLICA

BESTÄLLNINGAR: FRITZES KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 90 90

ISBN 91-38-92062-X